Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline L.P.

RHW-001-2013

Janvier 2015

Droits et tarifs

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à une demande de

Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline L.P.

en date du 15 octobre 2013, aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, afin de faire approuver des modifications au Tarif touchant la procédure de vérification des commandes d'expédition

RHW-001-2013

Janvier 2015

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2015
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2015-1F
ISBN 978-0-660-22950-8

Ce document est publié séparément dans les deux langues officielles. Il est possible de l'obtenir sur supports multiples, sur demande.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
517, 10e Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courriel : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5576
Téléphone : 1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
Bibliothèque
Deuxième étage

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2015 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2015-1E
ISBN 978-1-100-25280-3

This title is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
517 10th Avenue S.W.
Calgary, Alberta T2R 0A8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Phone: 1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office: Library
Second Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures i
Liste des annexes i
Glossaire, abréviations et unités ii
Exposé et comparutions iv

1. Dispositif 1

2. Introduction et contexte 4
2.1 Aperçu de la demande et de l'audience 4
2.2 Aperçu du fonctionnement du pipeline 5
2.3 Répartition de la capacité sur le pipeline de Trans Mountain 7

3. Procédures de vérification des commandes d'expédition 9
3.1 Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain 9
3.1.1 Proposition de modifications au Tarif 9
3.1.2 Proposition d'attestation d'un dirigeant 11
3.2 Procédure de vérification des commandes fondée sur la capacité 15
3.2.1 Traitement du point de livraison de Sumas 15
3.2.2 Engagements commerciaux 20
3.3 Opinion de l'Office 21

4. Limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition 27
4.1 Pertinence de recourir aux antécédents de livraisons pour traiter les commandes d'expédition 27
4.2 Pertinence de recourir aux données existantes sur les antécédents de livraisons pour les limites de VACE 31
4.3 Les quatre questions liées aux limites de VACE 34
4.4 Limite de vérification minimale 43

Liste des figures

Figure 2-1 Carte du réseau pipelinier de Trans Mountain 6

Liste des annexes

Annexe I Historique procédural détaillé de l'instance RHW-001-2013 45
Annexe II Liste des questions 48
Annexe III Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain 49
Annexe IV Attestation du dirigeant proposée par Trans Mountain 52
Annexe V Ordonnance AO-001-TOI-002-2013 54

Glossaire, abréviations et unités

attestation d'un dirigeant	modèle d'attestation du dirigeant figurant à l'annexe 3 de la demande
attestation provisoire d'un dirigeant	attestation provisoire d'un dirigeant approuvée par l'Office en vertu de l'ordonnance TOI-002-2013
avis d'expédition	document(s) que Trans Mountain oblige les expéditeurs à utiliser pour l'informer des commandes offertes sur le pipeline
b/j	baril par jour
BP Canada	BP Canada Energy Group ULC
Brattle Group	The Brattle Group, Inc., qui a déposé un élément de preuve au nom de BP Canada
Chevron	Chevron Canada Limited et Chevron Canada Resources
DCGI	Drazen Consulting Group, Inc., qui a déposé un élément de preuve au nom de L'Impériale et de Suncor
demande	demande présentée par Trans Mountain à l'Office en date du 15 octobre 2013, visant à obtenir l'autorisation d'apporter des modifications à la procédure de vérification des commandes d'expédition contenues dans le Tarif
destinations d'exportation	raffineries ou terminaux situés dans l'État de Washington qui reçoivent les hydrocarbures acheminés par Trans Mountain par l'entremise des installations raccordées au pipeline de Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC
destinations intérieures	raffineries ou terminaux qui reçoivent les hydrocarbures transportés par Trans Mountain, et qui sont raccordés à Burnaby et Kamloops, en Colombie-Britannique
destinations terrestres	toutes les destinations du pipeline de Trans Mountain autres que le quai Westridge
E3	Energy and Environmental Economics, Inc., qui a déposé un élément de preuve au nom de Chevron
expéditeurs de produits raffinés	L'Impériale et Suncor
expéditeurs desservant les marchés d'exportation	expéditeurs qui acheminent les hydrocarbures à des destinations d'exportation; en l'espèce, BP Canada, Phillips 66, Shell et Tesoro Canada
expéditeurs desservant les marchés intérieurs	expéditeurs qui acheminent des hydrocarbures à des destinations terrestres par l'entremise du pipeline; en l'espèce, Chevron, L'Impériale et Suncor
expéditeurs sur la terre ferme	expéditeurs qui acheminent les hydrocarbures à des destinations terrestres par l'entremise du pipeline

L'Impériale	Compagnie Pétrolière Impériale Limitée
limites de VACE	limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
Muse	Muse, Stancil & Co., qui a déposé un élément de preuve au nom de Tesoro Canada
Office	Office national de l'énergie
PEG	Pacific Economics Group, L.L.C., qui a déposé une preuve au nom de Phillips 66
Phillips 66	Phillips 66 Canada Ltd.
Pipeline	pipeline Trans Mountain
pipeline Puget Sound	installations pipelinières de Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC
point de livraison	Kamloops, Sumas, Burnaby, et le terminal maritime Westridge en Colombie-Britannique, ou tout endroit désigné dans le Tarif
points de réception	Edmonton, en Alberta, et Kamloops, en Colombie-Britannique, ou tout autre endroit désigné dans le Tarif
quai Westridge ou quai	installations maritimes de transbordement du pétrole brut de Trans Mountain à son terminal maritime Westridge à Burnaby, en Colombie-Britannique
questions liées aux limites de VACE	les quatre questions relevées par Trans Mountain dans la demande qui ont trait à l'établissement de limites de VACE
REG	Regulatory Economics Group, LLC, qui a déposé un élément de preuve au nom de Shell
Shell	Shell Trading Canada / Shell Canada Limited
Suncor	Produits Suncor Énergie, S.E.N.C.
Tarif	Tarif de transport pétrolier n° 92 – Règles et règlements régissant le transport de pétrole (en vigueur le 16 juillet 2013) de Trans Mountain Pipeline ULC
Tesoro Canada	Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd.
Trans Mountain	Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline L.P.

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 15 octobre 2013 déposée auprès de l'Office national de l'énergie par Trans Mountain Pipeline L.P., aux termes de la partie IV de la *Loi*, visant à faire approuver des modifications au Tarif en y incorporant des limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition et une procédure de vérification des commandes d'expédition (dossier OF-Tolls-Group1-T260-2013-06 01).

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience RHW-001-2013 de l'Office du 11 décembre 2013.

EXAMINÉE par voie de mémoires;

DEVANT

D. Hamilton	Membre présidant l'audience
R. George	Membre
S. Parrish	Membre

Chapitre 1

Dispositif

Dans ses Motifs de décision MH-002-2012[1], l'Office national de l'énergie a enjoint à Trans Mountain Pipeline ULC, au nom de Trans Mountain Pipeline L.P. (Trans Mountain), de revoir ses procédures de commandes d'expédition et d'affectation de la capacité contenues dans le Tarif de transport pétrolier n° 92 – Règles et règlements régissant le transport de pétrole (le Tarif) pour corriger le problème de répartition de la capacité sur le pipeline Trans Mountain* (le pipeline). Parallèlement, Trans Mountain devait prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound.

Trans Mountain a présenté à l'Office une demande visant à faire approuver certaines modifications apportées au Tarif en y incorporant des limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition et une procédure de vérification des commandes d'expédition (la demande). L'Office a également étudié la pertinence des autres méthodes proposées par les intervenants pour remédier au problème de répartition de la capacité sur le pipeline.

Pour rendre ses décisions, l'Office a examiné la preuve et les observations de toutes les parties à l'instance RHW-01-2013. La décision de l'Office s'appuie notamment sur des renseignements confidentiels produits au cours de l'instance, mais il n'est fait allusion dans le présent document qu'à la preuve versée au registre public. Les chapitres qui suivent constituent les Motifs de décision de l'Office relativement à la demande examinée au cours de l'instance RHW-001-2013.

Décisions

L'Office est arrivé à la conclusion que la mise en œuvre de limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition sera juste et équitable pour tous les expéditeurs utilisant le pipeline. Il a jugé qu'une telle limite est acceptable si elle correspond au plus élevé de ce qui suit :

- les livraisons moyennes les plus élevées à un expéditeur, incluant celles réacheminées à partir du quai Westridge, calculées comme un pourcentage des livraisons totales à des destinations terrestres en utilisant une période de 18 mois au cours des 24 mois précédant immédiatement la date de la commande d'expédition;
- 3 % de la capacité disponible[2].

L'Office juge raisonnables l'intention sous-jacente à la procédure de vérification des commandes d'expédition de Trans Mountain et l'utilisation d'une attestation d'un dirigeant. On attend d'un expéditeur qu'il ait, à la date de sa commande d'expédition, à la fois la « capacité » et l'« intention » d'offrir et de retirer les volumes commandés du ou des types d'hydrocarbures visés. En demandant à un dirigeant d'attester de la validité des commandes mensuelles, on tient

[1] Office national de l'énergie, *Motifs de décision MH-002-2012*, Chevron Canada Limited, juillet 2013

[2] Une tranche d'environ 221 000 barils par jour (b/j) de la capacité du pipeline est réservée pour les livraisons à des destinations terrestres.

compte, chaque mois, de toutes les circonstances connues pouvant avoir une incidence sur la capacité de l'expéditeur à commander certains volumes pour le transport par le pipeline.

Cependant, il y a lieu d'apporter quelques changements au Tarif et à l'attestation d'un dirigeant proposés par Trans Mountain. L'Office ordonne à cette dernière de lui soumettre pour approbation un tarif et une attestation d'un dirigeant révisés renfermant les modifications ci-dessous au plus tard le 27 février 2015. Une version mettant en évidence tous les changements apportés doit accompagner chacun des documents déposés. Toutes les exigences énoncées dans le Tarif devraient se conformer à la terminologie et au sens qu'en donne l'attestation d'un dirigeant :

1. Modifier la règle 6.2 proposée du Tarif pour exiger de chaque expéditeur qu'il s'assure de ce qui suit : i) qu'il a la capacité et l'intention d'offrir le volume commandé pour les types d'hydrocarbures visés, et ii) que l'installation de livraison désignée par l'expéditeur a la capacité, et que ce dernier a l'intention de retirer, ou a déjà retiré, le volume commandé pour les types d'hydrocarbures visés;
2. Modifier la définition proposée de l'expression « société membre du groupe » (visant la règle 1.4 du Tarif) pour inclure les expéditeurs tiers sous le contrôle des exploitants des installations et des destinations terrestres en amont;
3. Définir les termes « capacité » et « intention » dans le Tarif afin qu'ils soient interprétés comme suit : la « capacité d'offrir » les hydrocarbures signifie que l'expéditeur a la capacité matérielle de livrer les hydrocarbures à Trans Mountain au point de réception, et la « capacité de retirer » signifie que l'expéditeur a la capacité matérielle de recevoir les hydrocarbures au point de livraison. L'expéditeur doit avoir signé un contrat en vue d'acheter les hydrocarbures avant de passer une commande d'expédition. Le mot « intention » signifie que l'expéditeur projetait d'offrir les volumes commandés;
4. Modifier la formulation de l'attestation d'un dirigeant pour indiquer clairement qu'un expéditeur est tenu de se soumettre à une vérification de sa capacité et de son intention d'expédier chaque type d'hydrocarbure selon les volumes commandés plutôt que pour le volume total de tous les types d'hydrocarbures réunis;
5. Modifier l'attestation d'un dirigeant pour indiquer expressément que les volumes qu'un expéditeur croit raisonnablement disponibles sur le marché en vue d'un achat futur ne peuvent pas être pris en compte dans la vérification de son approvisionnement. Cette modification ne doit pas restreindre l'« optimisation de la composition du brut »;
6. Modifier l'attestation d'un dirigeant pour indiquer qu'un expéditeur devrait tenir compte, dans toute la mesure du possible, de toutes ses contraintes, notamment de ses engagements commerciaux et des volumes qu'il peut raisonnablement s'attendre à fournir à d'autres parties;
7. Modifier le Tarif pour exiger qu'un expéditeur ait la capacité et l'intention de retirer les volumes et les types d'hydrocarbures commandés à partir du point sur

le réseau Trans Mountain, où il lieu la « livraison », au sens donné à ce mot dans le Tarif, plutôt qu'à partir de points de livraison;

8. Modifier le Tarif en conséquence, selon les besoins, aux fins de clarté et de cohérence, en conservant l'esprit et la lettre des points de vue, conclusions et instructions exposées dans les présents Motifs de décision.

Traitement du pipeline Puget Sound

L'Office juge qu'aux fins de la vérification des commandes d'expédition et de la répartition de la capacité, les deux pipelines constituent un réseau intégré sur le plan opérationnel. L'administration actuelle des règles du Tarif par Trans Mountain et celle proposée concernant la vérification de la capacité des expéditeurs desservant les marchés d'exportation de retirer les hydrocarbures à partir du point de livraison de Sumas est acceptable.

Sur le fondement des données et des limites de vérification fondée sur les antécédents soumises durant la présente instance, la somme des commandes, après vérification, pour les destinations terrestres situées dans l'État de Washington ne devrait pas être supérieure à la capacité du pipeline Puget Sound. D'après l'Office, cela permettrait de prendre correctement en considération cette capacité dans la procédure de commandes d'expédition de Trans Mountain. L'Office juge que Trans Mountain a satisfait à l'exigence de prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound que lui avait imposée l'Office dans les Motifs de décision MH-002-2012.

Examen et date d'expiration

L'Office a décidé de ne pas exiger un examen de la mise en œuvre des modifications au Tarif et de ne pas fixer une date d'expiration aux limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition VACE. S'il devait se produire des effets imprévus, ou si la conjoncture du marché devait changer notablement, l'Office s'attend à ce que Trans Mountain et ses expéditeurs trouvent des solutions eux-mêmes par la voie de la négociation. Si un accord s'avérait impossible, les parties pourraient toujours se tourner vers l'Office pour qu'il tranche.

Ordonnance provisoire de l'Office TOI-002-2013

L'ordonnance provisoire TOI-002-2013 de l'Office est modifiée pour la maintenir en vigueur jusqu'à l'approbation du Tarif et de l'attestation d'un dirigeant révisés de Trans Mountain (voir l'ordonnance AO 001-TOI-002-2013 ci-jointe qui constitue l'annexe V de la présente décision).

D. Hamilton	R. George	S. Parish
Presiding Member	Member	Member

Calgary, Alberta
December 2014

Chapitre 2

Introduction et contexte

2.1 Aperçu de la demande et de l'audience

Le 15 octobre 2013, Trans Mountain s'est adressée à l'Office afin d'obtenir une ou plusieurs ordonnances approuvant certaines modifications apportées à la procédure de vérification des commandes d'expédition contenues dans le Tarif du pipeline.

Dans les Motifs de décision de l'instance MH-002-2012, l'Office a exprimé l'avis qu'au vu de la dynamique actuelle et prévue de l'offre et du marché, il y avait lieu de s'attendre à ce que la répartition de la capacité du pipeline persiste. L'Office a alors jugé que les procédures relatives aux commandes d'expédition et à l'attribution de la capacité étaient susceptibles de contribuer à la persistance du problème de répartition du pipeline. Compte tenu de ces faits, l'Office avait ordonné à Trans Mountain de revoir ses procédures de commandes d'expédition ou d'attribution de la capacité pour corriger le problème relevé. Afin de s'acquitter de cette obligation, Trans Mountain devait prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound[3].

Trans Mountain sollicite l'approbation des modifications au Tarif :

(a) touchant la procédure de vérification des commandes d'expédition énoncées dans la règle 6.1;

(b) l'ajout à la règle 6 de limites de vérification fondées sur les antécédents de livraisons d'hydrocarbures du pipeline à des installations raccordées à une destination terrestre (limites de VACE) et, à cet égard, de déterminer :

  (i) la pertinence de ne prendre qu'un certain nombre de mois précédant immédiatement la date des commandes d'expédition mensuelles (la méthode consécutive) ou une période définie (la méthode du volume fixe) comme période historique pertinente en vue de l'établissement des limites de VACE;

  (ii) la pertinence de se servir du volume maximal livré pendant un mois tombant dans la période historique (la méthode du volume de pointe) ou du volume mensuel moyen livré à des installations raccordées à une destination terrestre (la méthode du volume moyen);

  (iii) la période historique applicable (la période historique);

[3] Office national de l'énergie, *Motifs de décision MH-002-2012*, Chevron Canada Limited, juillet 2013. L'Office a donné instruction à Trans Mountain de soumettre les procédures proposées à son approbation au plus tard le 30 septembre 2013, après consultation de tous les expéditeurs du pipeline, ou de lui expliquer pourquoi les procédures en place sont adéquates. Dans une lettre adressée à l'Office le 24 septembre 2013, Trans Mountain a demandé un délai supplémentaire de 15 jours pour tenter d'arriver à un règlement négocié avec ses expéditeurs. L'Office a acquiescé à sa demande le 26 septembre 2013 et a ordonné à Trans Mountain de déposer sa demande au plus tard le 15 octobre 2013.

(iv) la pertinence d'inclure les livraisons réacheminées du quai Westridge (la méthode du réacheminement) ou non réacheminées (la méthode sans réacheminement) pour établir les limites de VACE.

Trans Mountain a aussi proposé d'instaurer, à l'égard des livraisons à des destinations terrestres, une limite de vérification du volume minimal correspondant à 3 % de la capacité réservée du pipeline.

Trans Mountain a fait valoir que ces modifications au Tarif visaient à corriger le problème de répartition de la capacité du pipeline, tout en remplissant ses obligations en vertu de la *Loi*.

Les modifications proposées à la procédure de vérification des commandes d'expédition et l'ajout de limites de VACE sont traités aux chapitres 3 et 4, respectivement, de la présente décision, parallèlement aux autres solutions mises de l'avant par les intervenants à la présente instance.

Dans le but d'atténuer le risque d'une aggravation du phénomène de répartition durant l'examen de la demande, Trans Mountain a aussi sollicité une ordonnance de l'Office donnant provisoirement instruction à tout expéditeur qui est incapable de fournir une vérification réalisée par une tierce partie autre qu'une société membre du groupe de produire une attestation d'un de ses dirigeants confirmant le respect des exigences de vérification du Tarif. Le 27 novembre 2013, l'Office a rendu l'ordonnance provisoire TOI-002-2013[4].

Le 11 décembre 2013, l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RHW-001-2013 établissant le calendrier procédural pour une audience par voie de mémoires. Les annexes I et II de la présente décision renferment respectivement un historique détaillé de l'instance et la liste des questions à l'étude.

2.2 Aperçu du fonctionnement du pipeline

Le pipeline achemine une gamme de produits pétroliers bruts et raffinés depuis des points de réception à Edmonton, en Alberta, et Kamloops, en Colombie-Britannique, jusqu'à des emplacements situés dans le sud-ouest de cette dernière province. De façon plus précise, il transporte des hydrocarbures vers des points de livraison se trouvant à Kamloops et Burnaby ainsi qu'au terminal maritime Westridge. Le pipeline approvisionne également en pétrole brut le pipeline Puget Sound, une canalisation qui se rattache au pipeline à la frontière canado-américaine en aval du point de livraison de Sumas.

La capacité totale du pipeline est d'environ 300 000 barils par jour (b/j). De celle-ci, un volume de 221 000 b/j est réservé aux destinations terrestres et affecté en fonction des commandes d'expédition mensuelles de pétrole brut et de produits pétroliers de chaque expéditeur. La capacité restante est affectée aux expéditions au quai Westridge, soit 54 000 b/j pour les expéditions souscrites, et 25 000 b/j pour les expéditions non souscrites.

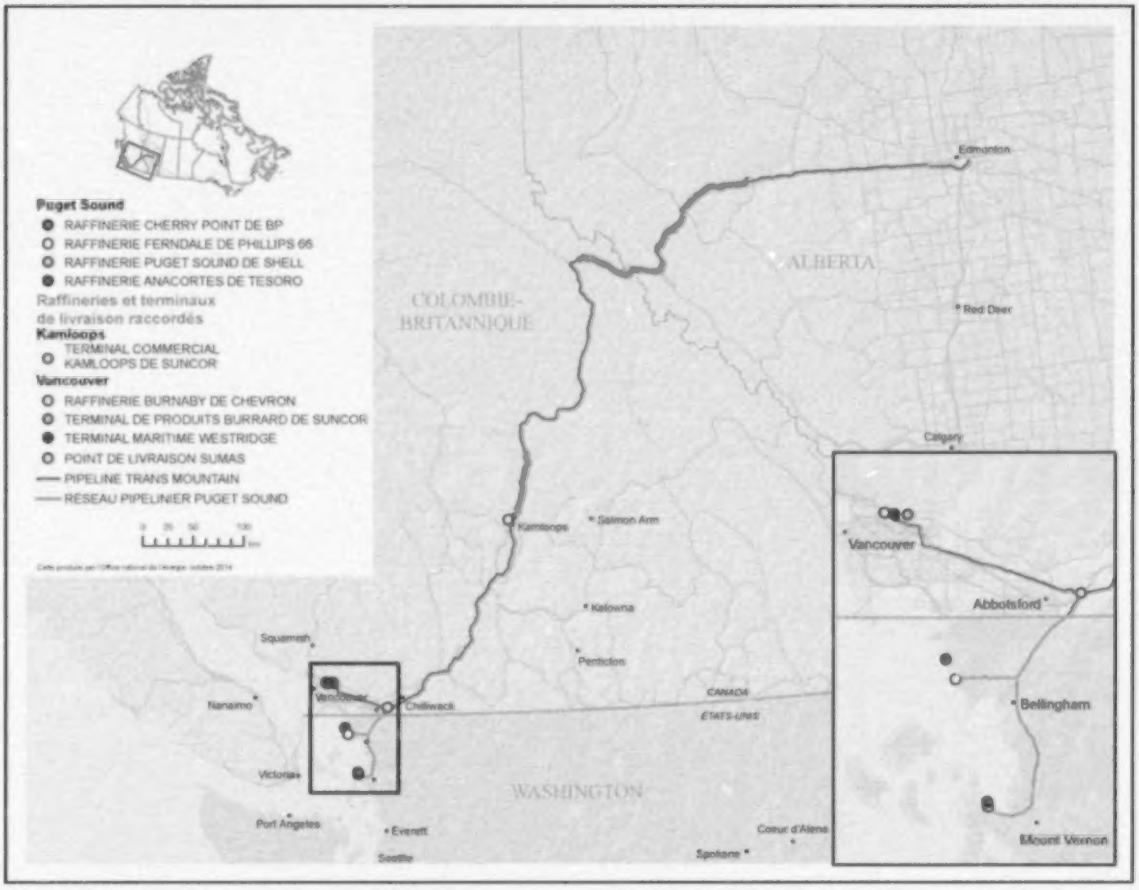
Le pipeline Puget Sound interconnecté au pipeline appartient à Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC, une société membre du groupe Trans Mountain. Le pipeline est soumis à la

[4] Cette ordonnance permettait l'application de l'exigence relative à une attestation d'un dirigeant comme l'avait demandée Trans Mountain. Cette attestation provisoire d'un dirigeant a été incorporée à la procédure de vérification des commandes d'expédition en décembre 2013 et visait les commandes d'expédition de janvier 2014; devait demeurer en vigueur jusqu'à la publication de la décision de l'Office relative à la demande.

réglementation de la Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis; il administre son propre tarif.

Le pipeline Puget Sound comprend trois tronçons et sa capacité est établie en fonction de la capacité de chacun d'eux et des diverses configurations possibles. Le pipeline Puget Sound a une capacité d'environ de 241 000 b/j, si l'on tient compte du fait que 20 % du volume de brut souscrit est constitué de pétrole brut lourd et que les livraisons sont affectées selon une proportion de 60/40 entre les raffineries d'Anacortes et de Ferndale, respectivement.

Figure 2-1 Carte du réseau pipelinier de Trans Mountain



Sept expéditeurs principaux sur la terre ferme ont recours au pipeline en passant une commande mensuelle d'expédition à Trans Mountain dans laquelle ils indiquent quel volume d'hydrocarbures devra être transporté le mois suivant.

Trois de ces expéditeurs acheminent des hydrocarbures vers des destinations terrestres situées au Canada. La Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (L'Impériale) et Produits Suncor Énergie S.E.N.C. (Suncor) (les expéditeurs de produits raffinés) font transporter des produits raffinés d'Edmonton à Kamloops, plus précisément au terminal de Suncor à cet endroit, et d'Edmonton au terminal Burrard de Suncor à Burnaby. Chevron Canada Limited (Chevron) approvisionne sa raffinerie de Burnaby en pétrole brut et en produits pétroliers raffinés par l'entremise du pipeline.

Dans la présente décision, Chevron et les expéditeurs de produits raffinés sont désignés « les expéditeurs desservant les marchés intérieurs »[5].

Les quatre autres expéditeurs sur la terre ferme, soit BP Canada Energy Group ULC (BP Canada), Phillips 66 Canada Ltd. (Phillips 66), Shell Trading Canada / Shell Canada Limited (Shell) et Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd. (Tesoro Canada), font transporter du pétrole brut depuis un point de réception à Edmonton jusqu'à leurs raffineries situées en aval, près d'Anacortes et de Ferndale, dans l'État de Washington[6]. Pour se rendre aux destinations d'exportation, les produits transportés doivent circuler dans des tronçons du pipeline et du pipeline Puget Sound. Ces expéditeurs sont désignés « les expéditeurs desservant les marchés d'exportation » dans la présente décision.

2.3 Répartition de la capacité sur le pipeline de Trans Mountain

Depuis novembre 2010, les commandes d'expédition mensuelles des expéditeurs sur la terre ferme surpassent la capacité du pipeline réservée aux destinations terrestres. Par conséquent, la capacité du pipeline est régulièrement et fortement soumise à une répartition. La répartition touchant les envois d'Edmonton vers des destinations terrestres a été de 71 %, en moyenne, de janvier 2012 à mars 2014.

Au cours de l'instance, des éléments de preuve ont été présentés pour expliquer les causes possibles de cette répartition et ses conséquences pour les expéditeurs sur la terre ferme. Même si cette preuve fait un portrait important des questions soumises à son examen, l'Office ne les juge pas pour autant nécessaires pour rendre une décision en l'espèce.

Causes possibles de la répartition de la capacité

De façon générale, les parties à l'instance conviennent que l'ensemble des expéditeurs contribue aux niveaux de répartition actuels et que les deux facteurs qui expliquent la situation qui prévaut sur le pipeline sont la dynamique du marché et les « commandes d'expédition excessives ».

La majorité des parties ont indiqué que l'écart de prix relevé dans les Motifs de décision MH-002-2012 existe toujours et que la dynamique du marché demeure la cause principale de la répartition de la capacité sur le pipeline[7]. L'Impériale et Suncor ont fait valoir que la répartition est une conséquence naturelle et inévitable de la conjoncture du marché et qu'elle dénote le besoin d'une plus grande capacité. Jusqu'à ce que cette capacité supplémentaire se matérialise, elles jugent inévitable qu'il y ait un déséquilibre entre l'offre et la demande.

Plusieurs parties, dont Trans Mountain, ont soutenu que le manque de vérification des commandes d'expédition des expéditeurs contribuait à exacerber les niveaux actuels de répartition de la capacité. Trans Mountain a déclaré que le Tarif en place lui confère un pouvoir limité de refuser une confirmation d'un expéditeur, ce qui pourrait, en retour, avoir facilité la

---

[5] Quant aux terminaux de L'Impériale et de Suncor et à la raffinerie de Chevron à Burnaby, ils sont désignés « les destinations intérieures ».

[6] De plus, les raffineries de BP Canada, Phillips 66, Shell et Tesoro Canada sont qualifiées de « destinations d'exportation ».

[7] Office national de l'énergie, *Motifs de décision MH-002-2012*, Chevron Canada Limited, juillet 2013. L'Office a relevé que la plupart des parties estiment que le problème de répartition du pipeline se perpétuera même si l'escompte du centre du continent se rétrécit, en partie à cause des attentes de forte croissance de la production de pétrole brut dans l'Ouest canadien.

pratique des « commandes d'expédition excessives » par les expéditeurs vers les destinations terrestres.

Certaines parties ont allégué que le processus actuel de commandes d'expédition contenu dans le Tarif encourage les expéditeurs à passer des commandes qui surpassent l'utilisation réelle qu'ils entendent faire des volumes souscrits, car ils savent qu'ils ne recevront pas la totalité de ces volumes. Selon elles, les grandes raffineries ou les expéditeurs pouvant plus facilement augmenter leurs commandes d'expédition sont ceux qui profitent le plus de cette pratique. Shell a indiqué que le Tarif, qui affecte la capacité du pipeline en fonction des besoins déclarés des expéditeurs, pourrait raisonnablement amener des expéditeurs à essayer de maximiser la capacité limitée du pipeline en formulant un besoin qui correspond au niveau maximal permis. Cette façon de faire pourrait être perçue comme un gonflement des besoins en comparaison des livraisons ou de l'utilisation antérieure réelle.

Incidence de la répartition de la capacité sur les expéditeurs sur la terre ferme

Les expéditeurs ont généralement déclaré que les niveaux élevés de répartition sur le pipeline avaient été une source d'incertitude pour eux. Au moment de passer des commandes d'expédition conformément à la règle 6.1 du Tarif en vigueur, et plus particulièrement de démontrer la « disponibilité d'approvisionnement », un expéditeur doit prendre les dispositions pour que tous les types d'hydrocarbures et tous les volumes souscrits puissent être physiquement livrés, sans égard au fait qu'à cause de la répartition, la totalité des volumes ne sera pas transportée.

Certains expéditeurs ont indiqué que cette situation créait de l'incertitude au moment de la planification, car ils doivent atténuer les effets de celle-ci sur les plans commercial et financier tous les mois où il y a répartition de la capacité du pipeline. On a fait valoir que la perspective de niveaux élevés de répartition suscitait aussi de l'incertitude à l'égard des investissements futurs dans la capacité des installations des expéditeurs, laquelle introduit des inefficiences et des coûts dans les réseaux de livraison du pétrole brut provenant de l'Ouest canadien. Les expéditeurs ont également affirmé que l'incertitude au moment de la planification se répercutait sur leurs relations avec les fournisseurs de pétrole brut en amont d'Edmonton.

Selon BP Canada, en diminuant ou en éliminant la répartition chronique de la capacité sur le pipeline par une modification du Tarif, on consolidera la certitude commerciale pour les expéditeurs qui passent des commandes d'expédition et on réduira les conséquences financières qui découlent du retour de volumes élevés d'hydrocarbures aux fournisseurs, la revente des hydrocarbures après la répartition ou la souscription de services de stockage.

Chapitre 3

Procédures de vérification des commandes d'expédition

Dans le présent chapitre sont traitées les grandes questions liées à la procédure de vérification des commandes d'expédition pour le pipeline. Au cours de l'instance, les parties en ont surtout débattu dans le contexte de la proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain. Un aperçu de la procédure de vérification des commandes d'expédition en fonction de la capacité a suivi l'examen des modifications proposées par la société.

3.1 Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain

Trans Mountain a proposé de réviser la procédure de vérification des commandes d'expédition prévue dans le Tarif en modifiant notamment les règles 1.4, 6.1, 6.2 et 6.4 de celui-ci[8]. Dans la présente section, on présente les opinions des parties concernant la procédure proposée, en commençant par un aperçu, puis on traite du besoin éventuel d'une attestation d'un dirigeant.

3.1.1 Proposition de modifications au Tarif

Opinion de Trans Mountain

Trans Mountain a soutenu que les modifications proposées rendraient plus claire la procédure de vérification des commandes d'expédition et permettraient aux expéditeurs sur la terre ferme de répondre aux exigences du Tarif en la matière par une attestation d'un dirigeant. Les expéditeurs pourraient remplir les exigences relatives à la vérification alors que Trans Mountain aurait la capacité de surveiller les commandes d'expédition pour le pipeline, tout en limitant les « commandes excessives » et en atténuant le phénomène de répartition de la capacité.

Trans Mountain propose ainsi qu'un expéditeur ait, à la date de sa commande d'expédition, à la fois la « capacité » et l'« intention » d'offrir et de retirer les volumes commandés du ou des types d'hydrocarbures visés. Cela va dans le sens des modalités du Tarif en vigueur. L'attestation d'un dirigeant qui est proposée est formulée de manière à définir les paramètres d'une telle exigence.

En ce qui a trait à l'interprétation de « capacité disponible » dans le Tarif actuellement en vigueur, Trans Mountain a affirmé qu'un expéditeur devait attester que les hydrocarbures lui appartenaient, qu'il en avait le plein contrôle et qu'il avait le droit de les lui acheminer jusqu'au point de réception. Elle a estimé que le Tarif exigeait davantage de la part d'un expéditeur que simplement être en mesure de se procurer en temps voulu les hydrocarbures sur le marché pour les offrir en vue de leur livraison jusqu'au pipeline afin de remplir une commande.

[8] Voir l'annexe III – Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain.

Opinion des expéditeurs desservant les marchés d'exportation

En général, les expéditeurs desservant les marchés d'exportation appuyaient les modifications proposées par Trans Mountain à la procédure de vérification des commandes d'expédition contenue dans le Tarif, mais souhaitaient y apporter quelques changements.

BP Canada considérait que les règles 6.1 et 6.2 du Tarif proposé devraient comprendre une exigence précise selon laquelle un expéditeur qui passe une commande d'expédition ait à la fois la « capacité » et l'« intention » d'offrir et de retirer chaque type d'hydrocarbure pour le volume souscrit.

Phillips 66 a fait remarquer que la définition de « commande d'expédition » que l'on trouve dans le Tarif précise les renseignements qui doivent être inclus dans l'avis d'expédition, notamment le volume d'hydrocarbures, le ou les points de réception et de livraison ainsi que le ou les types d'hydrocarbures. Elle a allégué que cette définition pourrait être révisée pour greffer aux renseignements exigés « la ou les destinations terrestres ». Par souci de cohérence, Phillips 66 a proposé de réviser également la règle 6.1 afin d'y inclure les mots « la destination terrestre » dans les informations à fournir dans un avis d'expédition.

En outre, Phillips 66 a suggéré que l'on modifie les règles 6.2 et 6.5 du Tarif proposé par Trans Mountain pour qu'il y ait vérification de la capacité de chaque expéditeur à recevoir les hydrocarbures à une destination terrestre plutôt qu'à partir d'un point de livraison.

Opinion des expéditeurs desservant les marchés intérieurs

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs étaient d'avis que la proposition de Trans Mountain ne tenait pas compte des restrictions matérielles au point de livraison de Sumas, en Colombie-Britannique, où les hydrocarbures passent du pipeline Trans Mountain au pipeline Puget Sound, ce qui contrevient à l'une des prémisses de la directive donnée par l'Office dans le cadre de l'instance MH-002-2012, soit de prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles de ce dernier pipeline.

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ont soutenu que Trans Mountain administre le tarif en vigueur de façon inadéquate, voire discriminatoire. Selon Chevron, les changements proposés ne règlent pas le problème de discrimination qui existe sur le réseau et tentent de légitimer l'interprétation que fait Trans Mountain du Tarif. Chevron était d'avis que, plutôt que de chercher à réviser le Tarif pour justifier un comportement antérieur, Trans Mountain devrait changer ses pratiques afin de respecter les exigences de ce même tarif.

Chevron a allégué que Trans Mountain i) ne traite pas tous les points de livraison de la même façon et ii) se concentre sur les contraintes matérielles de certains expéditeurs plutôt que sur les ententes commerciales qu'un expéditeur a effectivement signées. Cette situation est à l'origine d'écarts entre la réalité commerciale et la capacité de commande théorique de l'ensemble des expéditeurs d'où émane un tarif qui ne répond pas à l'obligation prévue aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* interdisant les distinctions injustes.

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs proposent d'examiner en détail la section 3.2 qui porte sur une procédure de vérification des commandes d'expédition fondée sur la capacité.

3.1.2 Proposition d'attestation d'un dirigeant

Opinion de Trans Mountain

Dans sa proposition, Trans Mountain envisage de modifier la règle 6.2 de manière à exiger de tout expéditeur qui n'est pas en mesure de fournir une vérification réalisée par une tierce partie autre qu'une société membre du groupe de produire une attestation d'un dirigeant de la société selon le modèle présenté à l'annexe IV de la présente décision[9].

Selon Trans Mountain, l'insertion de l'expression « société membre du groupe » dans la formulation de la règle 6.2 précise qu'aux fins de la vérification des commandes d'expédition, une société membre du groupe ne serait pas considérée comme une tierce partie. Donc, un expéditeur qui livre ou reçoit des hydrocarbures à une installation qui lui appartient ou qu'il exploite, ou qui appartient ou est exploitée par une société membre du groupe, ne serait pas autorisée à fournir une vérification dite d'une tierce partie. À l'heure actuelle, aucun expéditeur sur la terre ferme ne peut fournir une vérification réalisée par une tierce partie, que ce soit pour l'approvisionnement en amont ou pour les livraisons en aval, ce qui fait que tous devraient produire une attestation d'un dirigeant.

Trans Mountain a soutenu qu'une telle attestation aiderait à toujours assurer que chaque expéditeur ne commande que les volumes qu'il a la capacité et l'intention d'offrir et de retirer, ou qu'il a déjà retirés du pipeline. Faute d'une telle exigence, la société estime qu'il serait possible pour des expéditeurs sur la terre ferme de passer chaque mois des commandes d'expédition jusqu'à concurrence de leur limite de vérification, sans se soucier des activités réelles des installations aux destinations terrestres. Trans Mountain a confirmé que l'attestation d'un dirigeant a été conçue pour prendre en compte les capacités ou contraintes commerciales et matérielles des expéditeurs lorsqu'il s'agit de livrer des hydrocarbures au pipeline ou d'en retirer.

Elle a fait valoir que la « capacité » d'offrir dont il est question dans l'attestation d'un dirigeant se rapporte à l'expéditeur, qui doit avoir la capacité physique de livrer les hydrocarbures à Trans Mountain au point de réception, avoir achetés ceux-ci ou être signataire d'une entente convenant d'un tel achat, ou qui doit s'attendre à pouvoir les produire ou en disposer dans ses stocks. Le simple fait d'être en mesure de se procurer en temps voulu les hydrocarbures sur le marché pour les offrir en vue de leur livraison jusqu'au pipeline ne répondrait pas à cette exigence. Selon Trans Mountain, l'expéditeur doit avoir signé un contrat en vue d'acheter les hydrocarbures avant de passer une commande d'expédition.

Dans la même optique, la mention de la « capacité » de retirer les hydrocarbures se rapporte à la capacité physique d'un expéditeur de les recevoir au point de livraison. Le mot « intention » dans l'attestation d'un dirigeant a le sens qu'on lui accorde habituellement, d'après Trans Mountain, soit que l'expéditeur projetait d'offrir les volumes souscrits quand il a signé l'attestation.

Trans Mountain a affirmé que la forme des vérifications de tierces parties produites par les expéditeurs a grandement varié depuis novembre 2012, et le Tarif en vigueur restreint sa capacité de rejeter de telles vérifications. Elle a en outre soutenu qu'en ayant invariablement recours à une attestation d'un dirigeant quand la capacité du pipeline doit être répartie, et non seulement quand

[9] Trans Mountain a proposé que l'expression « société membre du groupe » soit définie dans le Tarif. Voir l'annexe III – Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain.

on s'interroge sur une commande d'un expéditeur, Trans Mountain serait en mesure d'appliquer cette exigence de façon uniforme à tous les expéditeurs, et de manière équitable pour tous.

Trans Mountain a affirmé qu'il n'y avait pas eu d'augmentation de la répartition de la capacité, qui était plutôt demeurée relativement stable, depuis l'instauration de l'exigence provisoire d'une attestation d'un dirigeant. Même si elle n'a pas pu constater d'effets évidents sur la répartition, elle s'est dite plus rassurée quant à sa capacité de valider les commandes d'expédition accompagnées d'une attestation d'un dirigeant plutôt que sans, comme c'était le cas auparavant.

Opinion de BP Canada

BP Canada appuie la vérification des commandes d'expédition en amont et en aval au moyen d'une attestation d'un dirigeant, mais elle a avancé que le modèle proposé par Trans Mountain ne répondait pas aux exigences du Tarif et n'était pas clair. Cela pourrait entraîner des incertitudes importantes et peut-être même accorder un avantage injuste, du fait qu'un ou deux expéditeurs pourraient interpréter différemment l'attestation d'un dirigeant. BP Canada a donc proposé plusieurs modifications visant les points suivants :

- Le modèle de Trans Mountain permet à un dirigeant de confirmer l'approvisionnement de l'expéditeur en fonction des volumes que celui-ci croit raisonnablement disponibles sur le marché en vue d'un achat avant la date de la commande mensuelle. BP Canada se rapporte à la confirmation donnée par Trans Mountain qu'il ne suffit pas de se procurer sur le marché les hydrocarbures visés par la commande d'expédition après la date en question.
- Au moment de passer une commande pour un type quelconque d'hydrocarbures, l'expéditeur doit avoir la capacité et l'intention d'offrir ce type précis selon le volume souscrit. Le modèle de Trans Mountain exige une attestation pour le volume total de tous les types d'hydrocarbures compris dans la commande d'expédition plutôt que pour chaque type individuellement.
- Les expressions qui suivent sont utilisées dans le modèle, sans toutefois être définies, ni dans l'attestation d'un dirigeant, ni dans le Tarif : « mois de la commande » et « volume de la commande ».

En ce qui a trait à l'interprétation du mot « capacité », BP Canada a soutenu qu'il signifiait qu'un expéditeur avait conclu une entente de bonne foi pour acheter les hydrocarbures visés par la commande d'expédition ou s'attendait raisonnablement et de bonne foi à produire ces hydrocarbures.

Contrairement à ce qu'ont fait valoir d'autres intervenants, BP Canada était d'avis que les limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition ne rendent pas caduc le besoin d'une attestation d'un dirigeant. Selon The Brattle Group, qui a déposé des éléments de preuve au nom de BP Canada, l'attestation d'un dirigeant sert à décourager les pratiques inappropriées des expéditeurs relativement aux commandes d'expédition.

BP Canada a constaté que tous les expéditeurs avaient utilisé l'attestation d'un dirigeant provisoire depuis janvier 2014 et a soutenu que cela n'avait causé ni torts ni inconvénients.

Opinion de Chevron

Chevron appuie l'utilisation d'une attestation d'un dirigeant dans le cas où l'Office ordonnerait à Trans Mountain d'adopter sa proposition de vérification des commandes d'expédition en fonction de la capacité (voir la section 3.2). Cependant, une telle attestation ne serait pas requise si l'on optait pour son autre recommandation sur les limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition (voir le chapitre 4). Les antécédents de livraisons corrigés représenteraient les volumes pouvant être utilisés par chaque expéditeur. Si cette capacité devait être supérieure aux besoins de celui-ci pour un mois donné, l'excédent pourrait être rendu à Trans Mountain et revendu sur le marché secondaire.

Chevron a proposé de modifier l'attestation d'un dirigeant afin de rendre compte des engagements commerciaux des expéditeurs. Elle estime que l'information versée au dossier confirme que le volume de produits raffinés disponibles pour expédition sur le pipeline est limité par les engagements commerciaux, définis comme étant le total de la production des raffineries de L'Impériale et de Suncor dans les Prairies, moins les produits destinés à la consommation dans ces provinces. Chevron a fait valoir qu'aucun effort n'était déployé à l'heure actuelle pour limiter les commandes de L'Impériale et de Suncor en fonction du surplus de produits raffinés prévu pour les Prairies.

Selon les modifications proposées par Chevron, Trans Mountain exigerait de chaque expéditeur de produits raffinés qu'il indique les volumes qui, selon lui, seront disponibles le mois suivant ainsi que la demande attendue dans les Prairies pour ce même mois. Par la suite, Trans Mountain accepterait des commandes pour ce mois jusqu'à concurrence de la différence entre l'offre et la demande prévues pour les Prairies.

En vue de l'incorporation de sa proposition, Chevron a recommandé que l'article 4.b de l'attestation d'un dirigeant soit modifié de la façon suivante :

> b. moins les volumes de chaque type d'hydrocarbures qui :
>
> i. ont été souscrits aux fins de livraison à un autre pipeline ou à une autre installation durant le mois où la commande d'expédition a été passée;
>
> ii. ont été vendus ou pour lesquels d'autres engagements ont été pris par l'expéditeur, ou que celui-ci a l'intention de prendre et peut raisonnablement s'attendre à prendre, avec une autre partie durant le mois où la commande a été passée;
>
> iii. ont été vendus ou pour lesquels d'autres engagements ont été pris par l'expéditeur, ou que celui-ci a l'intention de prendre et peut raisonnablement s'attendre à prendre, pour desservir un marché qui ne l'est pas par le réseau principal de Trans Mountain.

Opinion de L'Impériale et de Suncor

L'Impériale et Suncor ont avancé qu'une attestation d'un dirigeant est compatible avec la vérification fondée sur la capacité (leur recommandation pour corriger les problèmes de répartition de la capacité sur le pipeline, voir la section 3.2). Elles appuient donc le recours à une telle attestation pour vérifier ce qui suit : i) si un expéditeur a l'intention d'offrir les volumes et

les types d'hydrocarbures souscrits; ii) si, à la date de la commande mensuelle, un expéditeur dispose de l'approvisionnement voulu, selon les volumes et types d'hydrocarbures souscrits, pour l'offrir aux points de réception indiqués.

Cependant, L'Impériale et Suncor ont fait part de préoccupations quant à l'utilisation proposée de l'attestation d'un dirigeant pour vérifier la capacité de retrait. Elles ont allégué que, si la règle 6.2, dans sa version modifiée, exige des expéditeurs qu'ils attestent de leur capacité de retirer le produit d'un ou de plusieurs *points de livraison*, Trans Mountain, elle, demande uniquement à un dirigeant qu'il atteste que l'*installation de livraison* de l'expéditeur a la capacité et que ce dernier a l'intention de retirer le volume souscrit. Selon L'Impériale et Suncor, la capacité de retrait d'hydrocarbures à partir d'un point de livraison ne dépend pas seulement de la capacité matérielle d'une installation de livraison précise à retirer le volume souscrit d'un expéditeur en particulier, mais aussi des facteurs suivants :

- les pipelines de raccordement entre le point de livraison et les installations en aval doivent avoir la capacité d'acheminer la totalité des volumes souscrits jusqu'aux installations en question;
- chaque installation de livraison doit avoir la capacité de retirer la totalité des volumes souscrits qui lui est destinée.

Opinion de Phillips 66

Phillips 66 a indiqué que même si elle juge l'attestation d'un dirigeant inutile, elle ne s'opposait pas à son maintien en place.

Pacific Economics Group, L.L.C. (PEG), qui a déposé des éléments de preuve au nom de Phillips 66, a laissé entendre que la vérification au moyen d'une attestation d'un dirigeant deviendrait inutile si on instaurait un processus de répartition de la capacité fondé sur les antécédents de commandes d'expédition qui tient compte de l'usage moyen récent du réseau. PEG a soutenu qu'une vérification à partir d'une attestation d'un dirigeant n'était pas nécessaire si le processus de répartition de la capacité est transparent et équitable et qu'il dissuade les participants de « déjouer » le processus.

Phillips 66 a proposé les deux modifications qui suivent à l'attestation d'un dirigeant si l'Office juge utile de la maintenir :

- La proposition de Trans Mountain définit l'expression « société membre du groupe » comme étant les exploitants des installations et des destinations terrestres en amont sous le contrôle de l'expéditeur. La définition de « société membre du groupe » dans la proposition de Trans Mountain visant la règle 1.4(d) du tarif devrait être élargie pour aussi inclure les expéditeurs tiers sous le contrôle des exploitants des installations et des destinations terrestres en amont.
- L'article 4 de l'attestation d'un dirigeant est inutile pour les commandes d'expédition de pétrole brut, car il n'y a aucun doute quant à l'approvisionnement de ce produit à Edmonton. Cependant, cet article devrait être conservé pour les commandes de produits raffinés puisque la priorité est accordée à la demande dans les Prairies et non à celle en Colombie-Britannique.

Opinion de Shell

Shell appuie le recours à une attestation d'un dirigeant conjointement avec une méthode fondée sur les antécédents de commandes d'expédition pour le calcul des limites de vérification. Selon elle, utilisée de concert avec de telles limites de vérification, l'attestation procure une méthode juste et uniforme pour répartir la capacité restreinte entre tous les expéditeurs.

Opinion de Tesoro Canada

Tesoro Canada a soutenu qu'en général, une attestation d'un dirigeant serait inutile si une méthode de vérification fondée sur les antécédents de livraisons était utilisée. Selon elle, si on instaurait un plafond de répartition en fonction des antécédents de livraisons à chaque destination terrestre, il est probable que ces destinations seraient en mesure d'obtenir et de livrer à l'avenir des volumes qui correspondent aux volumes antérieurs. À son avis, on pourrait cesser d'utiliser l'attestation d'un dirigeant ou la réserver aux situations où Trans Mountain a des motifs légitimes de douter qu'un expéditeur soit en mesure de livrer ou de recevoir les volumes souscrits.

Tesoro Canada a mentionné que les modifications à l'attestation d'un dirigeant proposées par BP Canada pour les achats sur le marché la préoccupaient. Elle a indiqué qu'elle se procure les produits dont elle a besoin pour ses commandes avant la date limite prévue, puis qu'elle en révise la composition lorsqu'elle apprend quelle sera sa part de la capacité répartie. Même si les changements proposés par BP Canada ciblent les achats sur le marché après souscriptions afin de fournir les volumes commandés, Tesoro Canada s'est opposée à toute idée de restreindre l'optimisation de la composition du brut au moyen d'achats sur le marché dans ces mêmes circonstances.

3.2 Procédure de vérification des commandes fondée sur la capacité

3.2.1 Traitement du point de livraison de Sumas

Opinion des expéditeurs desservant les marchés intérieurs

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ont fait valoir que le Tarif, de la façon dont il a été administré jusqu'ici, a exigé la vérification de leur capacité à retirer des hydrocarbures des points de livraison de Kamloops, de Burnaby et du terminal maritime Westridge, mais non de celui de Sumas. Trans Mountain exigeait plutôt simplement d'un expéditeur la vérification de sa capacité de retirer les hydrocarbures à une destination d'exportation en aval du point de livraison de Sumas, sans qu'il ait à démontrer qu'il avait les moyens d'acheminer ces volumes jusqu'à cette destination.

Chevron a affirmé que cette façon de procéder était contraire à toute logique et était discriminatoire, en plus d'être en contradiction avec le texte du Tarif. Cela a mené directement à une réaffectation de capacité d'expéditeurs ayant souscrit des volumes pour livraison à Burnaby ou à Kamloops au profit d'autres cherchant à livrer leurs volumes à Sumas. Selon Chevron, la proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain ne corrige pas cette situation et fait abstraction d'une des prémisses de la directive donnée par l'Office dans le cadre de l'instance MH-002-2012 (soit de prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound).

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ont soutenu que la capacité de retrait à partir du point de livraison de Sumas ne dépend pas seulement de la capacité de retrait à une destination d'exportation du volume faisant l'objet de la commande par un expéditeur transfrontalier, mais aussi de la capacité du pipeline Puget Sound à acheminer l'ensemble des volumes commandés par les expéditeurs du point de livraison de Sumas jusqu'aux destinations d'exportation en aval. Ils ont indiqué que, si les expéditeurs transfrontaliers devaient être en mesure de passer des commandes d'un volume total supérieur à celui pouvant être reçu à partir du pipeline Puget Sound, l'iniquité serait alors importante à l'endroit des expéditeurs intérieurs.

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ont allégué que le total des commandes pour des destinations d'exportation devrait être limité à la capacité matérielle du pipeline Puget Sound, soit le volume maximal que les expéditeurs peuvent retirer à partir du point de livraison de Sumas. Cette capacité serait alors vérifiée par une confirmation de l'expéditeur qu'il a obtenu une capacité suffisante en vue du transport de ce volume dans le pipeline Puget Sound. Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ont fait remarquer que la capacité du pipeline Puget Sound pouvait varier beaucoup, selon les tronçons et les différentes configurations. Ils ont estimé que Trans Mountain devrait avoir l'obligation de vérifier cette capacité chaque mois, de manière ouverte et transparente.

Drazen Consulting Group, Inc. (DCGI), qui a déposé des éléments de preuve au nom de L'Impériale et Suncor, a soutenu que Trans Mountain ne tenait pas compte du fait que Sumas était un point de livraison et traitait son propre pipeline ainsi que le pipeline Puget Sound comme un seul et même pipeline. Chevron a argué que le pipeline Puget Sound n'est pas un prolongement du réseau principal de Trans Mountain, ce dernier aboutissant à Burnaby et pouvant être exploité sans égard au fait que le premier soit en service ou pas.

Energy and Environmental Economics, Inc. (E3), qui a déposé des éléments de preuve au nom de Chevron, a avancé qu'une interconnexion physique entre deux pipelines ne faisait pas de ceux-ci un réseau intégré, même si le pipeline en aval est une société membre du groupe, s'il dépend de celui en amont pour son approvisionnement et si son exploitation nécessite une certaine coordination avec l'autre pour faciliter les livraisons entre les deux.

Dans le cas des commandes d'expédition vers des destinations intérieures, le volume total soumis à la vérification de Trans Mountain, selon l'installation, serait limité par la capacité matérielle de l'installation en question. Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs défendent la position que, même si les restrictions auxquelles ils sont soumis sont différentes de celles des expéditeurs desservant les marchés d'exportation (capacité de l'installation de livraison dans le premier cas et capacité du pipeline Puget Sound dans le second), le traitement est le même pour toutes les destinations terrestres à l'égard de la vérification des commandes. Dans tous les cas, le total des volumes faisant l'objet d'une vérification de Trans Mountain serait limité par la capacité du pipeline d'interconnexion, ou celle de l'installation de livraison à retirer les volumes en question du pipeline si elle est moindre.

Les expéditeurs desservant les marchés intérieurs étaient d'avis que limiter la totalité des commandes à acheminer à des destinations d'exportation à la capacité du pipeline Puget Sound ne règle en rien les problèmes actuels de répartition de la capacité sur le pipeline Trans Mountain. Une telle mesure ne fait qu'assurer la validité des commandes. Toutefois, L'Impériale et Suncor ont indiqué qu'il y aurait réduction des commandes à l'étape de la vérification, qui, en contrepartie, atténuerait la répartition sur le réseau Trans Mountain.

Selon Chevron et DCGI, si le point de livraison de Sumas était traité de cette manière, la règle 14.5(b) du Tarif en vigueur deviendrait caduque, ce qui simplifierait d'autant la procédure de répartition de la capacité de Trans Mountain.

Opinion de Trans Mountain

Trans Mountain a rejeté les propositions des expéditeurs desservant les marchés intérieurs visant à limiter la totalité des commandes des expéditeurs desservant les marchés d'exportation en fonction de la capacité du pipeline Puget Sound. Elle a fait valoir que ces propositions entraîneraient des traitements différents i) des expéditeurs desservant les marchés d'exportation par rapport aux autres expéditeurs sur la terre ferme, et ii) des volumes acheminés le long du tronçon pipelinier allant de Sumas à Burnaby comparativement à celui reliant Sumas à la frontière internationale. Elle a allégué que les circonstances qui prévalent ne justifiaient en rien une telle différence de traitement.

Trans Mountain a fait remarquer que les Motifs de décision MH-002-2012 lui ordonnaient de revoir ses procédures de commande d'expédition et d'attribution de la capacité pour tenir compte des problèmes actuels de répartition sur le réseau. Selon elle, les propositions de vérification en fonction de la capacité avancées par les expéditeurs desservant les marchés intérieurs ne règleraient nullement la question de la répartition de la capacité. Elles feraient plutôt passer le fardeau à certains expéditeurs, sans en réduire l'ampleur globale sur le pipeline. De plus, elles provoqueraient une sous-utilisation du pipeline Trans Mountain et du pipeline Puget Sound.

Trans Mountain a présenté un exemple simplifié pour montrer de quelle manière les propositions de vérification en fonction de la capacité accentueraient la répartition de la capacité pour les expéditeurs desservant les marchés d'exportation et la sous-utilisation du réseau. Dans son exemple, des commandes vérifiées de 100 000 b/j ont été soumises pour les sept raffineries et terminaux reliés aux destinations terrestres. Le total des commandes pour les quatre destinations d'exportation serait de 400 000 b/j.

Puisque les commandes totales vers les destinations d'exportation excéderaient la capacité de 241 000 b/du pipeline Puget Sound et que les propositions de vérification en fonction de la capacité limiteraient les commandes totales des expéditeurs desservant les marchés d'exportation à la capacité du pipeline Puget Sound, la commande pour chacune des quatre destinations d'exportation serait réduite au prorata à 60 250 b/j. Selon cette méthode, les commandes présentées à Trans Mountain totaliseraient 541 000 b/j. Comme ce volume dépasse la capacité de 221 000 b/j du pipeline vers des destinations terrestres, la commande passée pour chacune de ces destinations devrait encore une fois être réduite au prorata, avec le résultat suivant :

- chacune des commandes d'expédition pour les quatre destinations d'exportation serait ramenée à 24 612 b/j (une réduction de 75 % du volume commandé à l'origine);
- les commandes pour les destinations sur les marchés intérieurs seraient réduites à 40 850 b/j (une diminution d'environ 60 % du volume commandé à l'origine);
- le total des volumes vérifiés acceptés pour livraison aux quatre destinations d'exportation serait de 98 440 b/j, ce qui entraînerait une sous-utilisation de plus ou moins 40 % de la capacité du pipeline Puget Sound.

Dans cet exemple, Trans Mountain a fait remarquer qu'il y aurait quand même répartition de la capacité et que les expéditeurs desservant les marchés d'exportation seraient davantage touchés que les autres expéditeurs sur la terre ferme.

Trans Mountain s'oppose à l'affirmation des expéditeurs desservant les marchés intérieurs voulant que les commandes des expéditeurs soient, dans tous les cas, limitées à la capacité des installations d'interconnexion avec les points de livraison, sauf pour celui de Sumas. Elle a argué que le pipeline Puget Sound ne constitue pas une installation interconnectée avec le point de livraison de Sumas et se trouve donc dans une situation différente des installations raccordées aux autres points de livraison. Trans Mountain a fait valoir qu'elle traitait ce pipeline comme un tronçon intégré à son réseau Trans Mountain sur le plan opérationnel.

Selon elle, Sumas diffère de tous les autres « points de livraison » énumérés dans le Tarif du fait qu'aucun hydrocarbure ne peut être livré à des expéditeurs à cet endroit, ce qui démontre l'intégration des pipelines Trans Mountain et Puget Sound. Elle a fait remarquer que le mot « livraison » était défini à l'article 1.23 du Tarif en vigueur comme étant le « produit remis à l'expéditeur par le transporteur au point de livraison ». Dans cette optique, le point de livraison de Sumas diffère des autres, qui répondent à la définition de « point de livraison » donnée du Tarif.

Trans Mountain a expliqué qu'il n'y avait transfert de propriété qu'à la livraison des installations interreliées des expéditeurs. Afin de voir si les expéditeurs ont également la capacité de retirer des volumes du pipeline, Trans Mountain tient compte du lieu du transfert de propriété des hydrocarbures aux expéditeurs et de celui où ceux-ci peuvent retirer ces mêmes volumes du pipeline. Trans Mountain a plaidé qu'elle ne pouvait tenir compte de la capacité des expéditeurs à effectuer des retraits du pipeline à Sumas comme elle le fait pour les autres points de livraison.

En dépit de prétentions qu'elle ne se conforme pas à la directive de l'Office énoncée dans le cadre de l'instance MH-002-2012, elle soutient avoir a bel et bien prêter une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound. Elle a expliqué que l'ordre dans lequel elle devait attribuer la capacité sur le pipeline est établi dans la règle 14.5 du Tarif. La règle 14.5(a) stipule que la capacité du réseau principal de Trans Mountain est affectée en premier lieu à l'ensemble des commandes d'expédition vers des destinations terrestres. Ensuite, aux termes de la règle 14.5(b), s'il y a lieu, on procède à une répartition fondée sur la capacité du pipeline Puget Sound. Selon Trans Mountain, l'ordre de répartition prescrit dans la règle 14.5 est fondé sur la conception du pipeline dans son ensemble, dont le tronçon se rendant jusqu'à la frontière internationale en aval de la station Sumas. Puisque le point de contrainte du pipeline se situe entre Edmonton et Sumas et non en aval de Sumas, il n'a pas été nécessaire d'appliquer l'autre mécanisme d'attribution décrit à la règle 14.5(b) du Tarif.

Par ailleurs, Trans Mountain a proposé de modifier sa procédure de vérification fondée sur la capacité d'une destination à recevoir les volumes en tenant compte des antécédents de livraisons. Elle a soutenu que recourir à ces derniers pour chaque destination terrestre desservie par le pipeline Puget Sound prouverait la capacité de retirer les volumes visés. À partir des données déposées au cours de l'instance, Trans Mountain a indiqué que, sans égard à la structure de la limite de vérification fondée sur les antécédents d'expéditions proposés par Phillips 66, Shell ou Tesoro Canada, la somme des commandes vérifiées pour les destinations d'exportation ne dépasserait pas la capacité du pipeline Puget Sound, ce qui tiendrait ainsi automatiquement compte de cette capacité au moment de déterminer les limites de vérification.

Opinion des expéditeurs desservant les marchés d'exportation

Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont soutenu que le point de livraison de Sumas ne cadrait pas dans le Tarif et n'a jamais été intégré aux activités du pipeline. Selon eux, il s'agit d'un point de livraison théorique à la frontière internationale et ne sert qu'à marquer le transfert de pétrole brut du Canada aux États-Unis sans qu'il y ait un véritable changement dans les activités de transport. Le débit du pipeline Puget Sound est continu. On ne trouve aucun compteur de transfert de titre de propriété à Sumas ou à proximité, et le produit ne peut être livré aux expéditeurs à cet endroit.

Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont aussi expliqué qu'ils ne peuvent présenter chacun qu'une seule commande d'expédition à Trans Mountain, qui sert par la suite à l'ordonnancement sur les pipelines, dont Puget Sound, sans intervention de Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC.

Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation reconnaissent que Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC est une société pipelinière distincte, mais soutiennent qu'elle est une filiale de Trans Mountain, qui exploite de façon intégrée son réseau principal et le pipeline Puget Sound.

Ils affirment qu'il n'y a pas d'opération intermédiaire au point de livraison de Sumas et que Trans Mountain exploite le réseau pipelinier dans son ensemble, d'Edmonton jusqu'aux raffineries à Puget Sound, comme une entité unique. Ils ont ajouté que cela n'a rien de discriminatoire quand on le compare aux livraisons de Trans Mountain à la raffinerie de Chevron à Burnaby.

Muse, Stancil & Co. (Muse), qui a déposé des éléments de preuve au nom de Tesoro Canada, était d'avis qu'il est raisonnable et équitable de continuer à interpréter le Tarif comme on le fait actuellement parce que tous les expéditeurs sur le pipeline sont traités également tant que faire se peut. Elle a allégué que, dans sa forme actuelle, la règle 14.5 du Tarif accorde un traitement uniforme aux expéditeurs sur la terre ferme le plus longtemps possible, peu importe la destination finale. Selon Muse, la méthode de vérification est identique et emploie les mêmes mesures de criticité pour tous les expéditeurs. À la première étape de la procédure de répartition de la capacité, le pourcentage de répartition à Edmonton est identique pour tous les expéditeurs sur la terre ferme. Ce n'est qu'à la troisième étape qu'ils sont traités différemment, et cela est entièrement attribuable aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound. Muse recommande donc de conserver telle quelle la règle 14.5 du Tarif en vigueur.

Au sujet des propositions de vérification en fonction de la capacité présentées par les expéditeurs desservant les marchés intérieurs, les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont, en général, jugé bien-fondé l'opinion de Trans Mountain voulant que ces propositions n'entraîneraient aucune réduction notable de la répartition de la capacité sur le pipeline, comme le demande la directive de l'Office dans les Motifs de décision MH-002-2012. Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont soutenu que les méthodes de vérification en fonction de la capacité proposées par les expéditeurs desservant les marchés intérieurs créeraient une distinction injuste à leur endroit et leur feraient porter de façon inéquitable le fardeau de la répartition de la capacité.

Ils soutiennent de plus que ces propositions prévoient une seule répartition de la capacité pour les destinations canadiennes, mais deux pour les destinations américaines, la première sur la base du

pipeline Puget Sound et la seconde, sur celle du pipeline Trans Mountain. Selon Tesoro Canada, les expéditeurs qui passent des commandes d'expédition pour des destinations canadiennes profiteraient ainsi d'un accès préférentiel pour la partie commune du trajet sur le territoire canadien.

Tesoro Canada a avancé que la proposition de Chevron aurait comme conséquence de limiter les exportations de pétrole brut alors que le brut canadien acheminé par le pipeline est celui dont elle tire le plus grand avantage économique. Les coûts moyens des charges d'alimentation des raffineurs de l'État de Washington s'en trouveraient augmentés sur un marché de produits pétroliers raffinés où ces raffineurs et ceux du Canada sont en concurrence directe. Tesoro Canada a allégué que les propositions de vérification en fonction de la capacité donneraient aux raffineries canadiennes associées un accès beaucoup plus grand à des charges d'alimentation à moindre coût, ce qui leur accorderait un avantage sur elle. Tout cela soulèverait des préoccupations d'ordre juridique alors que la *Loi* exige de l'Office de n'approuver que des tarifs qui i) prévoient des droits justes et raisonnables, et ii) donnent effet à l'Accord de libre-échange nord-américain.

Opinion d'UNIFOR

UNIFOR a soutenu que Trans Mountain calcule la capacité à chacune des raffineries et installations connexes des raffineurs américains, ce qui ne tient pas compte des limites de capacité du pipeline Puget Sound qui doit servir à livrer les volumes commandés. Le syndicat a fait remarquer que le point de livraison, tel qu'il est défini dans le Tarif, est Sumas et non les destinations précises que sont les raffineries américaines.

3.2.2 Engagements commerciaux

Opinion de Chevron

Chevron a fait valoir que le principe d'équité exigeait de limiter les commandes de chaque expéditeur à sa capacité d'expédition sur le pipeline. Selon elle, une telle limite peut prendre la forme d'une contrainte d'ordre matériel ou commercial, selon celle qui est la moins élevée. Cela devrait s'appliquer sans favoritisme à toutes les limites de capacité de chaque expéditeur sur le pipeline, que de telles limites se manifestent au point de livraison ou de réception.

Selon Chevron, un engagement commercial tient compte des volumes qu'un expéditeur a l'intention d'acheminer sur le pipeline, puis d'employer, plutôt que les volumes plus élevés qu'il pourrait théoriquement utiliser, sans le faire en réalité en raison de ses autres engagements commerciaux et de ses contraintes matérielles réelles sur le pipeline. E3 a soutenu qu'en faisant abstraction de la capacité commerciale d'expédier le produit, les volumes commandés pourraient être artificiellement gonflés sans qu'il y ait d'excédent parce que l'expéditeur sait qu'il ne les acheminerait jamais sur le pipeline.

Chevron a fait valoir que le volume de produits raffinés disponibles pour expédition sur le pipeline est limité par les engagements commerciaux, définis comme étant la production totale des raffineries de L'Impériale et de Suncor dans les Prairies, moins les produits destinés à la consommation dans ces provinces. Puisque L'Impériale et Suncor ont mentionné qu'elles n'avaient pas l'intention d'utiliser l'espace pipelinier pour autre chose que des produits raffinés,

Chevron a argué que leurs commandes devraient être limitées en fonction de l'excédent des volumes de produits raffinés dans les Prairies qu'elles peuvent livrer au point de réception.

Les modifications à l'attestation d'un dirigeant proposées par Chevron visant à mettre en œuvre une limite de vérification fondée sur les contraintes commerciales sont traitées à la section 3.1.2 de la présente décision.

Opinion des expéditeurs desservant les marchés d'exportation

Tesoro Canada et BP Canada ont expressément noté leur désaccord à l'égard de la proposition de Chevron de se baser sur les limites des pipelines interconnectés et des engagements commerciaux. BP Canada a soutenu qu'en combinant la capacité matérielle de livraison et les engagements commerciaux pour établir les limites de vérification pour les expéditeurs sur le réseau Trans Mountain, on crée une distinction injuste, car on applique de façon subjective deux méthodes quantitatives différentes pour déterminer de telles limites pour chaque expéditeur.

Regulatory Economics Group, LLC (REG), qui a déposé des éléments de preuve au nom de Shell, a allégué que, si l'imposition d'une contrainte fondée sur les engagements commerciaux semble plausible en théorie, il est presque certain que sa mise en œuvre créerait des problèmes d'une ampleur qui dépasserait largement les avantages éventuels.

Opinion de L'Impériale et de Suncor

L'Impériale et Suncor ont plaidé que la proposition de Chevron d'utiliser les engagements commerciaux des expéditeurs de produits raffinés pour la vérification des commandes était discriminatoire, difficile à appliquer et superficielle, en plus d'être inutile. Selon elles, cette proposition est discriminatoire parce qu'elle ne s'appliquerait qu'aux expéditeurs de produits raffinés.

De plus, personne ne peut prévoir, chaque mois, l'excédent de production à venir dans les Prairies, et personne ne le fait. Les facteurs dont dépendraient de telles prévisions sont nombreux, notamment le degré d'utilisation des installations de stockage, la réhabilitation de raffineries et leur modernisation, ainsi que l'évolution de l'offre et de la demande, ce que personne ne peut prédire. Les plans d'activités mensuels sont à la base de chaque attestation d'un dirigeant de L'Impériale et de Suncor précisant que les sociétés ont la capacité et l'intention d'offrir les volumes commandés dans la mesure où Trans Mountain accepte ces commandes d'expédition. Elles ont expliqué qu'elles ne partagent pas entre elles leurs plans d'activités mensuels. Par conséquent, ni L'Impériale ni Suncor ne seraient en position de prévoir les volumes mensuels de produits raffinés qui seraient conservés par l'autre pour consommation dans les Prairies.

3.3 Opinion de l'Office

L'Office s'est fondé sur des principes d'impartialité et d'équité entre les différents utilisateurs du pipeline pour rendre sa décision. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* donne à l'Office le mandat de fixer des tarifs qui procurent un accès non discriminatoire aux services de transport. L'Office est d'avis que le Tarif et son administration ne doivent pas conférer d'avantages injustes ni causer de préjudices, à un expéditeur ou un groupe d'expéditeurs sur le pipeline.

Plusieurs parties à l'instance ont présenté une preuve soutenant, du moins en partie, que la répartition de la capacité sur le pipeline était le résultat de « commandes excessives » des expéditeurs. De façon générale, les parties ont convenu qu'un processus de vérification des commandes raisonnable devrait réduire la probabilité que de telles commandes soient passées. L'un des objectifs de l'Office en tranchant dans la présente instance a été de réduire tout incitatif qui amènerait un expéditeur à commander des volumes qu'il n'aurait pas l'intention d'expédier, simplement pour tenter de « déjouer » le processus d'attribution. L'Office a jugé qu'il était important que le processus de vérification des commandes prévu au Tarif tienne compte, dans la mesure du possible, de la capacité et de l'intention de chaque expéditeur d'offrir et de retirer les volumes commandés et les types d'hydrocarbures précisés.

L'Office a cherché à appliquer ces principes et à atteindre ces objectifs par la voie de modifications au Tarif qui sont transparentes et stables, en plus d'être simples à mettre en œuvre, à comprendre et à appliquer.

Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain

L'Office estime que l'intention qui sous-tend la proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain, en ce qui a trait à la procédure de vérification des commandes d'expédition, est raisonnable. Il fait remarquer que cette proposition a, dans ses grandes lignes, reçu l'appui des expéditeurs sur la terre ferme. Cependant, l'Office est d'avis que certains changements doivent être apportés à la proposition de Trans Mountain pour atténuer le risque qu'elle soit interprétée différemment par un ou plusieurs expéditeurs et qu'elle procure des avantages ou inflige des désavantages importants pour l'obtention de capacité sur le pipeline.

Au cours de la présente instance, Trans Mountain a indiqué que, lorsque les expéditeurs remplissent et présentent leur commande d'expédition de la manière prévue dans le Tarif en vigueur, elle s'attend à ce qu'ils aient la « capacité » et l'« intention » d'offrir et de retirer les volumes commandés. L'Office juge qu'il s'agit d'attentes raisonnables, mais que cette exigence n'est pas suffisamment claire, ni dans la règle 6.1 actuellement en vigueur, ni dans la règle 6.2 proposée par Trans Mountain. Pour cette raison, il ordonne à Trans Mountain de modifier la règle 6.2 qu'elle a proposée de telle manière à exiger de chaque expéditeur la vérification suivante : i) l'expéditeur a la capacité et l'intention d'offrir le volume commandé pour les types d'hydrocarbures visés, et ii) l'installation de livraison précisée par l'expéditeur a la capacité et ce dernier a l'intention de retirer, ou a déjà retiré, le volume commandé pour les types d'hydrocarbures visés. Par souci de clarté et d'uniformité dans l'interprétation du Tarif, ces exigences devraient se conformer à la terminologie et au sens qu'en donne l'attestation d'un dirigeant.

Attestation d'un dirigeant

Pour la plupart, les parties à l'instance ont indiqué qu'elles appuyaient la notion de vérification par une attestation d'un dirigeant, ou du moins qu'elles n'y étaient pas opposées. Celles qui ont fait part de préoccupations ont soutenu qu'une telle attestation ne permettrait pas de réduire la répartition, et serait inutile si les antécédents de livraisons étaient utilisés pour fixer des limites de vérification.

L'Office est d'avis qu'une attestation d'un dirigeant ne suffit pas à elle seule, car elle ne s'attaque pas de façon assez ferme aux problèmes de répartition de la capacité de Trans Mountain. Toutefois, elle peut jouer un rôle significatif pour régler ces problèmes si elle est utilisée parallèlement à une autre procédure de vérification des commandes d'expédition et des limites de vérification. En demandant à un dirigeant d'attester de la validité des commandes mensuelles, on tient compte, chaque mois, de toutes les circonstances connues pouvant avoir une incidence sur la capacité de l'expéditeur à commander certains volumes pour le transport par le pipeline.

L'Office fait remarquer que l'attestation d'un dirigeant a permis à Trans Mountain d'avoir une plus grande certitude dans sa capacité de faire la vérification des commandes d'expédition de ses expéditeurs, et il considère que la production par ces derniers d'une telle attestation n'est pas particulièrement exigeante et ne présente pas de grands inconvénients. Pour ces motifs, l'Office juge raisonnable le recours à une attestation d'un dirigeant.

L'Office estime que la règle 1.4 proposée par Trans Mountain est nécessaire pour dissiper la confusion au moment d'appliquer l'exigence de produire une attestation d'un dirigeant. Il est d'accord avec la modification proposée par Phillips 66 concernant les sociétés membres du groupe, que celle-ci rend le Tarif plus précis et limite la capacité des expéditeurs de passer des commandes qui ne respecteraient pas l'esprit de la procédure de vérification pour le pipeline. L'Office ordonne à Trans Mountain d'incorporer la proposition de Phillips 66 touchant la règle 1.4 du Tarif.

Sur le fondement de la preuve au dossier, l'Office estime raisonnable l'interprétation de « capacité » et d'« intention » de Trans Mountain. Afin de clarifier la procédure de vérification des commandes d'expédition, il donne instruction à Trans Mountain de définir ces termes dans le Tarif en respectant cette interprétation. L'Office attend de Trans Mountain qu'elle administre la règle 6.2 du Tarif et l'attestation d'un dirigeant dans le sens des définitions de « capacité » et d'« intention ». Il s'attend aussi à ce que les expéditeurs appliquent ces définitions dans leur interprétation du Tarif et de l'attestation d'un dirigeant.

L'Office est d'avis qu'exiger une vérification de la capacité et de l'intention de l'expéditeur pour chaque type d'hydrocarbures selon les volumes commandés plutôt que pour le volume total de tous les types d'hydrocarbures représente mieux la capacité et l'intention de chacun relativement au transport sur le pipeline. Par conséquent, il ordonne à Trans Mountain de modifier la formulation de l'attestation d'un dirigeant de manière à rendre cette exigence plus claire.

Trans Mountain a confirmé qu'afin de répondre à l'exigence visant la capacité, l'expéditeur doit avoir signé une convention d'achat pour les hydrocarbures avant de passer une commande. L'Office convient du fait que la capacité de se procurer en temps voulu les hydrocarbures sur le marché aux fins de leur livraison jusqu'au pipeline ne répond pas à cette exigence. Cependant, il estime que la formulation de la disposition 4.a.ii de l'attestation d'un dirigeant proposée par Trans Mountain ne rend pas suffisamment compte de cette contrainte. L'Office donne donc instruction à Trans Mountain de rendre plus explicite, dans l'attestation d'un dirigeant, le fait que les volumes qu'un expéditeur croit raisonnablement disponibles sur le marché en vue d'un achat futur ne peuvent pas être pris en compte dans la vérification de son approvisionnement.

L'Office est d'avis que cette modification ne doit pas restreindre l'« optimisation de la composition du brut », mais puisqu'elle nécessite l'achat d'hydrocarbures après la conclusion du processus de commande, cet achat ne peut pas être effectué pour atteindre les volumes

commandés précisés dans l'attestation d'un dirigeant. Toutefois, les expéditeurs doivent toujours avoir l'intention d'expédier le produit au moment de la vérification des commandes d'expédition, et l'optimisation de la composition du brut ne peut pas servir à passer des « commandes excessives » de certains types d'hydrocarbures.

L'Office rejette l'affirmation de Phillips 66 que la disposition 4 de l'attestation d'un dirigeant proposée n'est requise que pour les produits raffinés. L'équité et l'impartialité de la procédure de vérification dictent que tous les expéditeurs soient assujettis aux mêmes exigences.

L'Office se range à l'argument de Chevron que le processus de vérification des commandes tienne compte des contraintes et des engagements commerciaux, en particulier pour la vérification de la capacité et de l'intention d'un expéditeur d'offrir les volumes et les types d'hydrocarbures précisés. À son avis, les modifications proposées par Chevron à la disposition 4.b vont dans ce sens. Il croit également que la formulation employée à l'égard de la contrainte peut s'appliquer équitablement à tous les expéditeurs. L'Office ordonne à Trans Mountain d'incorporer cette formulation, ou une autre allant dans le même sens, à l'attestation d'un dirigeant.

Traitement du pipeline Puget Sound

L'Office estime que le point de livraison de Sumas est sans contredit distinct des autres points de livraison sur le pipeline puisqu'aucune « livraison », au sens du Tarif, ne peut avoir lieu à cet endroit. Le transfert de propriété d'hydrocarbures à un expéditeur desservant les marchés d'exportation ne peut se faire qu'aux installations de celui-ci qui sont reliées au pipeline Puget Sound en aval du point de livraison de Sumas. L'Office convient avec les expéditeurs desservant les marchés d'exportation que Sumas représente un point de livraison « virtuel » qui marque le transfert du pétrole brut d'un pipeline à l'autre au moment de franchir la frontière internationale sans incidence sur les activités de transport.

Il est d'avis que, en l'espèce, les facteurs considérés pour les commandes et les mécanismes de répartition ne peuvent pas raisonnablement l'être sans tenir compte du mode d'exploitation des pipelines Trans Mountain et Puget Sound. La preuve produite donne à penser qu'une coordination est requise afin de faciliter les livraisons entre les pipelines. Par conséquent, les activités des pipelines sont reliées entre elles. Le pipeline Puget Sound dépend du pipeline Trans Mountain pour son approvisionnement, et l'ordonnancement des deux pipelines ne forme qu'un seul et même procédé. L'Office juge qu'aux fins de la vérification des commandes d'expédition et de la répartition de la capacité, les deux pipelines constituent un réseau intégré sur le plan opérationnel.

Selon lui, limiter, comme le proposent les expéditeurs desservant les marchés intérieurs, la totalité des commandes des expéditeurs desservant les marchés d'exportation à la capacité du pipeline Puget Sound créerait une distinction injuste envers ces derniers en ce qui a trait aux services de transport. De plus, cela entraînerait un traitement différent des volumes acheminés le long du tronçon pipelinier de Sumas à Burnaby sur le réseau Trans Mountain comparativement au tronçon reliant Sumas à la frontière internationale. L'Office juge appropriées l'administration actuelle des règles du Tarif par Trans Mountain et celle qu'elle propose, au sujet de la vérification de la capacité des expéditeurs desservant les marchés d'exportation de retirer les hydrocarbures à partir du point de livraison de Sumas. Il estime que les expéditeurs doivent procéder à la vérification de la capacité de retirer des hydrocarbures du réseau qui, aux fins de la

vérification des commandes d'expédition et de la répartition de la capacité, comprend le pipeline Trans Mountain et le pipeline Puget Sound. Ainsi, chaque expéditeur desservant les marchés intérieurs doit faire cette vérification des volumes commandés, à partir du pipeline Puget Sound dans le contexte du réseau dans son ensemble. Par ailleurs, chaque expéditeur desservant les marchés intérieurs doit aussi faire cette vérification des volumes commandés, mais à partir du pipeline Trans Mountain en tenant compte lui aussi de l'ensemble du réseau.

Pour s'assurer que les règles du Tarif rendent fidèlement compte de cette interprétation, l'Office ordonne à Trans Mountain de modifier le Tarif de façon à exiger qu'un expéditeur ait la capacité et l'intention de retirer les volumes et types d'hydrocarbures commandés à partir du point, sur le réseau Trans Mountain, où il achemine la « livraison », au sens donné à ce mot dans le Tarif, plutôt qu'à partir de points de livraison.

L'Office est d'avis que Trans Mountain a prêté une attention suffisante aux contraintes matérielles du pipeline Puget Sound comme il le lui avait ordonné dans les Motifs de décision MH-002-2012. Il fait remarquer que, à partir des données et des limites de vérification fondée sur les antécédents soumises durant la présente instance, la somme des commandes, après vérification, devant être acheminées à des destinations d'exportation ne devrait pas être supérieure à la capacité du pipeline Puget Sound. D'après l'Office, cela permettrait de prendre correctement en considération cette capacité dans la procédure de commandes d'expédition de Trans Mountain. Si la somme des commandes, après vérification, devant être acheminées à des destinations d'exportation dépasse la capacité du pipeline en question, l'Office croit que le mécanisme de répartition contenu à la règle 14 du Tarif est raisonnable pour redresser la situation.

Engagements commerciaux

Les observations de Chevron ont convaincu l'Office que la capacité des expéditeurs de passer des commandes sur le réseau Trans Mountain devrait consister en une contrainte d'ordre matériel ou commercial, selon la moins élevée. D'après l'Office, de telles contraintes favorisent un processus de vérification qui rend compte avec plus d'exactitude les limites de transport d'hydrocarbures de chaque expéditeur sur le pipeline. Les contraintes d'ordre commercial peuvent aider à empêcher un expéditeur de passer des commandes visant des volumes qu'il n'a pas l'intention d'acheminer, et dès lors, régler en partie le problème de répartition de la capacité sur le pipeline.

L'Office est d'avis qu'il n'y devrait pas y avoir de vérification des commandes d'expédition si elles dépassent la capacité matérielle ou commerciale de l'expéditeur. Au moment de remplir et de passer sa commande, un expéditeur devrait tenir compte, dans toute la mesure du possible, de toutes ses contraintes, notamment de ses engagements commerciaux et des volumes qu'il peut raisonnablement s'attendre à fournir à d'autres parties.

Chevron a soutenu que les engagements commerciaux ne représentent une contrainte que pour les expéditeurs de produits raffinés. L'Office juge, pour sa part, qu'il ne s'agit là que d'un exemple de contrainte d'ordre commercial, et pour cette raison, il ne considère pas que la proposition en soi est discriminatoire. Il attend de Trans Mountain qu'elle administre ce volet de la procédure de vérification des commandes d'expédition de façon non arbitraire, quel que soit l'expéditeur.

L'Office prend toutefois note des observations des expéditeurs de produits raffinés selon lesquelles il peut ne pas être pratique, ni même possible, pour eux de tenir compte des attentes ou des engagements commerciaux de la manière décrite par Chevron. Dans la mesure où les engagements commerciaux des expéditeurs, dont ceux de produits raffinés, ne peuvent être inclus dans le processus de vérification des commandes, l'Office estime que des limites de vérification fondées sur les antécédents de livraisons pourraient représenter correctement ces contraintes. Même si ces limites ne reflètent pas parfaitement les contraintes existantes, l'Office juge qu'il s'agirait d'une approximation raisonnable.

Modifications et directives corrélatives visant le dépôt d'un tarif et d'une attestation d'un dirigeant révisés

L'Office reconnaît qu'en plus des changements précisés plus haut, des « modifications corrélatives » à diverses dispositions du Tarif peuvent être requises par souci de clarté et de cohérence. De telles modifications portent notamment sur la définition, dans le Tarif, des termes non définis dans l'attestation d'un dirigeant. Là où Trans Mountain considère que ces modifications sont nécessaires, l'Office s'attend à ce qu'elle les apporte, en respectant la lettre et l'esprit des opinions, conclusions et directives exprimées dans la présente décision.

L'Office ordonne à Trans Mountain de lui soumettre pour approbation un tarif et une attestation d'un dirigeant révisés au plus tard le 27 février 2015. Une version mettant en évidence tous les changements apportés doit accompagner chacun des documents déposés.

L'ordonnance provisoire TOI-002-2013 de l'Office est modifiée pour la maintenir en vigueur jusqu'à l'approbation du Tarif et de l'attestation d'un dirigeant révisés de Trans Mountain (voir l'ordonnance AO 001-TOI-002-2013 ci-jointe qui constitue l'annexe V de la présente décision).

Chapitre 4

Limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition

Le présent chapitre examine la possibilité d'ajouter des limites de vérification des commandes d'expédition à la règle 6 du Tarif, fondées sur les antécédents de livraisons du pipeline à chacune des installations raccordées à une destination terrestre (limites de vérification fondées sur les antécédents de commande d'expédition ou limites de VACE)[10]. La demande fait état de quatre questions liées à la manière dont les limites de VACE seraient fixées :

(i) la pertinence d'appliquer la méthode consécutive ou la méthode du volume fixe pour établir la période historique pertinente afin de fixer des limites de VACE;

(ii) la pertinence de recourir à la méthode du volume de pointe ou à la méthode du volume moyen durant la période historique applicable;

(iii) la période historique;

(iv) la pertinence d'appliquer la méthode du réacheminement ou la méthode sans réacheminement dans l'établissement des limites de VACE.

Dans le présent chapitre, on examine en premier lieu la pertinence d'introduire des limites de VACE dans la procédure de vérification des commandes d'expédition du pipeline et le caractère vraisemblable des données historiques disponibles. En second lieu, on fait un survol des questions liées aux limites de VACE, puis on se penche sur la proposition de limite minimale de vérification.

4.1 Pertinence de recourir aux antécédents de livraisons pour traiter les commandes d'expédition

Opinion de Trans Mountain

Trans Mountain a soutenu que les limites de VACE, si on les appliquait de façon cohérente, produiraient des résultats prévisibles pour les expéditeurs et règleraient les problèmes de commandes excessives et de répartition de la capacité que connaît le pipeline en ce moment.

Selon elle, les modifications proposées pour mettre en œuvre les limites de VACE sont acceptables pour les raisons suivantes : i) la procédure de vérification serait simple et facile à administrer et, par conséquent, écarterait les décisions faisant appel au jugement; ii) l'utilisation des antécédents de livraisons est juste parce que cette méthode traite toutes les destinations de manière uniforme, en fonction des livraisons mesurées à la destination; iii) l'utilisation des antécédents de livraisons révèle de façon claire si une destination est en mesure d'accepter la livraison; iv) les modifications proposées permettraient aux expéditeurs de vendre à toutes les

[10] Voir l'annexe III – Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain.

destinations de façon équitable, qu'il s'agisse d'un nouvel expéditeur ou d'un expéditeur existant.

Trans Mountain a plaidé que, contrairement à ce que L'Impériale et Suncor ont prétendu, elle n'a pas l'intention de limiter artificiellement les commandes d'expédition présentées par un expéditeur. Le but des limites de VACE est de lui permettre de traiter les commandes d'expédition en respectant la limite de vérification qui serait fixée pour la destination terrestre indiquée dans la commande. Sous ce rapport, Trans Mountain estimait que sa proposition ne contrevient pas à son obligation à titre de transporteur public.

Opinion des expéditeurs desservant les marchés d'exportation

Tous les expéditeurs desservant les marchés d'exportation approuvaient l'utilisation des antécédents de livraisons dans l'établissement des limites de vérification en aval pour les destinations terrestres. Shell a fait valoir que la meilleure méthode, et la plus efficace, pour corriger le problème de répartition de la capacité serait évidemment l'agrandissement du réseau lui-même. D'ici à ce que cela se réalise, toutefois, elle estime que la meilleure solution est un mécanisme de répartition de la capacité qui établit des limites de vérification des commandes d'expédition pour chaque expéditeur en fonction de ses antécédents de livraisons.

De façon générale, les expéditeurs desservant les marchés d'exportation étaient d'avis que les antécédents de livraisons démontreraient l'existence de la capacité des destinations terrestres de retirer du pipeline les volumes commandés conformément à la règle 6.1 du Tarif actuellement en vigueur. Shell a indiqué que le but de la méthode de vérification est d'accroître la probabilité que le besoin déclaré des expéditeurs (c.-à-d. les commandes d'expédition) corresponde à l'utilisation réelle afin de mettre en place un mécanisme de répartition de la capacité qui est juste et raisonnable. BP Canada a admis qu'il est possible que les antécédents de livraisons soient inférieurs à la capacité matérielle des installations, mais qu'ils procurent une mesure objective et exacte de la capacité matérielle d'une installation sur la terre ferme de prendre livraison, tout au moins, de ces volumes acheminés par le pipeline.

Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont maintenu que l'instauration des limites de VACE réduirait la répartition de la capacité sur le pipeline en faisant en sorte que les commandes d'expédition totales à une destination terrestre ne surpassent pas la capacité démontrée de celle-ci de prendre les livraisons. Certaines parties ont laissé entendre que les limites de VACE réduiraient considérablement, voire élimineraient complètement, la répartition de la capacité du pipeline qui a cours à l'heure actuelle. Elles estimaient ce mécanisme conforme aux instructions données à Trans Mountain dans les Motifs de décision MH-002-2012 et jugeaient qu'il procurait à l'ensemble des expéditeurs une certitude quant à la proportion de leurs commandes qui seraient soumises à une vérification.

Les expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont aussi affirmé que les limites de VACE étaient simples à administrer, justes, équitables et transparentes et qu'elles n'obligeaient pas Trans Mountain à exercer son jugement. Selon Phillips 66, l'instauration des limites de VACE est une méthode fondée sur une formule qui procure des résultats nets où il n'y a pas de place à l'interprétation.

En réponse aux déclarations voulant que les limites de VACE créent un « regroupement » inapproprié parce que les volumes souscrits dans le passé procurent une plus grande part de

l'espace pipelinier actuel et futur, certains expéditeurs desservant les marchés d'exportation ont déclaré que ces limites ciblent un groupe d'expéditeurs stables pendant une brève période et qu'aucune nouvelle destination ni aucun nouvel expéditeur ne sont prévus durant cette période. Dans cette perspective, les limites de VACE démontrent de manière raisonnable que les installations ont la capacité de recevoir les volumes commandés.

Opinion de Chevron

Chevron a indiqué qu'elle recommanderait les limites de VACE uniquement si la proposition de vérification en fonction de la capacité de traitée à la section 3.2 de la présente décision, s'avérait non pratique.

Selon Chevron, les méthodes fondées sur les antécédents de livraisons ont une lacune commune en ce qu'elles ne représentent qu'un instantané de la situation, c'est-à-dire un portrait des commandes des expéditeurs à un moment précis dans le temps. Chevron a toutefois fait valoir que, dans le cas où l'Office déciderait d'instaurer des limites de VACE, les commandes d'expédition devraient être établies en fonction des pratiques réelles des expéditeurs avant l'application des limites. Ainsi, aucun expéditeur ne pourrait se soustraire aux limites de capacité actuelles aux dépens des autres expéditeurs, en commandant des volumes qu'il n'aurait pas été capable d'acheminer au point de réception ou de livraison s'il n'y avait pas eu la limite de capacité. Chevron a déclaré qu'elle ne reconnaîtrait la validité de la vérification basée sur les antécédents de commandes d'expédition qu'à la condition qu'elle repose sur des données qui ont été corrigées pour tenir compte de cet élément.

Opinion de L'Impériale et de Suncor

L'Impériale et Suncor ont plaidé que la proposition d'appliquer des limites de VACE était inappropriée parce que ce mécanisme :

- freine artificiellement les commandes d'expédition valides;
- ne mesure pas correctement la capacité à retirer les hydrocarbures à l'installation de livraison;
- est contraire à l'obligation de Trans Mountain à titre de transporteur public et est discriminatoire;
- associe vérification et répartition;
- se traduit par un « regroupement ».

L'Impériale et Suncor ont déclaré que la procédure de vérification des commandes d'expédition vise à valider la commande d'un expéditeur en s'assurant qu'il peut fournir le volume commandé et en prendre livraison. Selon elles, en proposant les limites de VACE, Trans Mountain et les expéditeurs favorables perdent de vue la raison d'être de la procédure de vérification. Ils cherchent à mettre en place des limites de vérification non pas pour valider les commandes d'expédition des expéditeurs, mais plutôt pour réduire le degré de répartition de la capacité sur le pipeline.

De l'avis de L'Impériale et de Suncor, les antécédents de livraisons à une installation de livraison ne permettent pas de déterminer la capacité d'une installation à retirer les hydrocarbures. Selon elles, c'est la capacité matérielle de l'installation qui permet de connaître cette capacité. La

proposition de Trans Mountain, en établissant un plafond sur les volumes commandés fondé sur les antécédents plutôt que sur la capacité, empêcherait un expéditeur de commander la totalité du volume pour lequel il dispose de l'approvisionnement et de la capacité de retirer les hydrocarbures à l'installation de livraison. Trans Mountain contreviendrait à son obligation à titre de transporteur public si elle refusait des commandes d'expédition qui constituent des demandes de service raisonnables. L'Impériale et Suncor ont allégué que cette méthode associerait vérification et répartition et qu'elle exercerait une discrimination à l'égard d'un expéditeur qui n'a pas utilisé toute la capacité de son installation de livraison durant la période historique.

Pour ce qui est du « regroupement », L'Impériale et Suncor ont expliqué que se servir des volumes passés pour établir le droit à l'espace pipelinier actuel et futur serait contraire au principe voulant que l'utilisation passée de la capacité ne confère pas de droits aux expéditeurs.

Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que la procédure de vérification de Trans Mountain a pour but d'augmenter les chances que les commandes d'expédition des expéditeurs correspondront à leur capacité et à leur intention d'assurer l'approvisionnement en hydrocarbures et de retirer ceux-ci du pipeline.

Il n'est pas convaincu que les modifications à l'attestation d'un dirigeant au Tarif décrites au chapitre 3 sont suffisantes, à elles seules, pour harmoniser les commandes d'expédition des expéditeurs et leur capacité et leur intention, ainsi que pour corriger les problèmes de répartition de la capacité sur le pipeline. L'Office cherche des solutions qui renforceront le processus de vérification afin d'éliminer les « commandes excessives ».

L'Office estime que le recours à des limites de VACE constitue un mécanisme convenable pour la procédure de vérification en l'espèce. Même si, dans le passé, il a été peu enclin à approuver l'utilisation prolongée des antécédents de livraisons dans des procédures de répartition de la capacité, il est d'avis que les limites de VACE permettront de mieux faire correspondre les commandes d'expédition de chaque expéditeur sur sa capacité et son intention de transporter des hydrocarbures dans le pipeline. Selon lui, la preuve laisse croire que les antécédents de livraisons sont raisonnablement représentatifs des capacités matérielles des expéditeurs de Trans Mountain et de l'utilisation qu'ils entendent faire du pipeline. L'Office ne s'attend pas à ce que les capacités matérielles et l'intention des expéditeurs changent notablement par rapport à leurs antécédents, tout au moins à court terme. De plus, les limites de VACE peuvent présenter de manière raisonnable la conjoncture du marché et les besoins des expéditeurs, et elles sont faciles à gérer.

L'objectif de l'Office a été de réduire de façon appréciable les niveaux de répartition de la capacité sur le pipeline. Sur le fondement des observations de Trans Mountain et des intervenants à l'instance, l'Office s'attend à ce que l'application des limites de VACE, parallèlement aux modifications de l'attestation d'un dirigeant et du Tarif décrites au chapitre 3, se traduise par une réduction notable de cette répartition. Il juge que cette façon d'agir étaie l'orientation donnée dans les Motifs de décision MH-002-2012 et que les expéditeurs jouiront d'une plus grande certitude sur le plan commercial et en matière de planification.

À son avis, les dispositions du Tarif doivent être justes et raisonnables et ne faire aucune distinction injuste; de plus, la capacité de transport devrait être la même pour les volumes. L'Office a appliqué ces principes avec rigueur afin de trancher toutes les questions abordées dans le présent chapitre. Il est arrivé à la conclusion que la mise en œuvre des limites de VACE sera juste et équitable pour tous les expéditeurs utilisant le pipeline.

Ces limites ne constituent qu'un moyen de prévenir les « commandes excessives » de volumes et devraient représenter fidèlement la capacité et l'intention de chaque expéditeur d'offrir et de retirer les volumes commandés. Ce mécanisme traitera tous les expéditeurs de manière équitable. C'est pourquoi l'Office ne considère pas que les limites de VACE vont à l'encontre de l'exigence énoncée à l'article 67 de la *Loi* qui se lit ainsi :

> 67. Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

De plus, la méthode qui sera utilisée pour calculer les limites de VACE permet aux expéditeurs d'accroître leurs limites de vérification s'ils le désirent et, par conséquent, leur capacité, avec le temps. Ces limites ne fixent pas de plafond artificiel sur les commandes d'expédition. Selon l'Office, cette approche ne soulève aucune préoccupation quant à l'obligation imposée à Trans Mountain par le paragraphe 71(1) de la *Loi*, soit la concrétisation du principe de « transporteur public » de la common law, exprimé en ces termes :

> 71. (1) Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

Dans la mesure où la demande exige que Trans Mountain soit soustraite à l'application du paragraphe 71(1) de la *Loi*, l'Office accorde une telle exception.

4.2 Pertinence de recourir aux données existantes sur les antécédents de livraisons pour les limites de VACE

Opinion de BP Canada

BP Canada a fait valoir qu'en raison des diverses méthodes de vérification utilisées dans le passé, il y a lieu de s'interroger sur l'uniformité et la validité des données historiques du pipeline. Elle propose donc une approche dite du « nouveau départ », où tous les expéditeurs sur la terre ferme du pipeline auraient une chance égale, sur une période de huit mois, d'établir de nouveaux antécédents de livraisons qui pourraient être utilisés par la suite. Au terme de cette période, on comparerait les commandes d'expédition passées à la moyenne des volumes livrés des six mois les plus élevés, selon une méthode d'horizon mobile de huit mois.

BP Canada a soutenu que les expéditeurs ont interprété de manière irrégulière le Tarif au moment de passer leurs commandes d'expédition et de prendre livraison des volumes sur le pipeline et, par conséquent, que tout le monde n'est pas soumis aux mêmes règles. Elle a affirmé que les procédures de commandes d'expédition et de vérification des commandes n'étaient pas suffisamment claires et soulevaient des craintes quant à la capacité et à l'intention de certains expéditeurs de remplir leurs commandes. Selon BP Canada, il y a lieu de se demander s'il est équitable de se fier aux antécédents de livraisons existants. L'approche du nouveau départ, par contre, procurerait à tous les expéditeurs une chance égale de se constituer de nouveaux antécédents et aurait l'avantage pour eux de connaître d'avance les nouvelles dispositions du Tarif approuvées par l'Office. Pour BP Canada, ce n'est qu'après avoir établi clarté et certitude par l'autorisation de l'Office et l'intégration en toutes lettres des exigences actuelles relatives aux commandes d'expédition dans le Tarif et dans l'attestation d'un dirigeant que l'on pourra se servir des nouvelles données historiques sur les commandes dans toute méthode de vérification des commandes basée sur les antécédents de livraisons sur le pipeline.

BP Canada a laissé entendre que le risque de commandes gonflées durant la période d'instauration de la méthode du nouveau départ pourra sans doute être atténué en incorporant aux procédures de commandes d'expédition et de vérification des commandes du pipeline les précisions et les directives qui se dégageront de la présente instance et en programmant un calendrier d'examen par l'Office de toutes les modifications au Tarif issues de cette même instance.

Opinion de Chevron

Chevron a évoqué deux raisons pour s'opposer à la méthode du nouveau départ. En premier lieu, elle entraînerait une répartition de la capacité du pipeline qui est injuste, déraisonnable et discriminatoire. Selon elle, cette méthode est discriminatoire parce qu'elle ne tient pas compte des limites de capacité du pipeline Puget Sound et, partant, permet des commandes d'expédition au point de livraison de Sumas qui accordent un avantage indu aux commandes à destination de Burnaby ou de Kamloops. De plus, la méthode du nouveau départ reviendrait essentiellement à accorder un droit de priorité aux expéditeurs qui peuvent commander les volumes les plus élevés, ce qui est fondamentalement aux antipodes de l'obligation de Trans Mountain à titre de transporteur public.

En second lieu, cette méthode accentuerait les problèmes de répartition de la capacité et de commandes d'expédition. Les expéditeurs seraient encouragés à maximiser leur part de l'espace pipelinier rare durant la période d'instauration de la méthode en passant des commandes qui atteignent leur limite permise.

Opinion de Phillips 66

Phillips 66 a laissé entendre que la proposition de nouveau départ de BP Canada ne résorberait pas le problème de répartition de la capacité dans l'immédiat. En réaction à BP Canada qui allègue que le manque d'uniformité dans l'interprétation des exigences relatives aux commandes d'expédition justifie la collecte de nouvelles données sur les livraisons, Phillips 66 a fait remarquer que d'ici à ce que des limites de VACE soient mises en place, on disposera probablement de données couvrant au moins 12 mois sur les livraisons et les commandes d'expédition basées sur une compréhension commune des principales dispositions de l'attestation d'un dirigeant.

Opinion de Shell

Shell a observé que Trans Mountain a amorcé les discussions avec les expéditeurs au début de 2013 et que tous ont eu plus d'un an de préavis concernant les modifications proposées au Tarif. Selon Shell, dans les circonstances, on ne peut pas prétendre que l'imposition envisagée de limites de VACE soit une surprise ou une justification pour un « nouveau départ ».

À son avis, la proposition de BP Canada incite les expéditeurs à maximiser leurs expéditions durant la période d'instauration de cette méthode et crée une conjoncture de marché artificielle qui exacerbera davantage le problème de répartition de la capacité du fait que les expéditeurs auront exagéré leurs besoins véritables. De plus, ce besoin gonflé sera appliqué dans les limites de VACE nouvellement calculées, ce qui se traduira par un effet négatif permanent sur la répartition de la capacité.

Opinion de Tesoro Canada

Tesoro Canada a fait valoir que la proposition du nouveau départ de BP Canada comportait trois problèmes. Premièrement, elle permettrait aux parties d'établir de nouveaux niveaux d'utilisation plus élevés qui ne sont pas conformes à leurs besoins passés. Selon elle, BP Canada n'a pas fait la preuve qu'un nouveau départ permettrait d'arriver à des commandes d'expédition plus exactes ni qu'il y aurait moins d'expéditeurs que tenteraient de « déjouer » le processus qu'au cours des mois qui ont précédé la présente instance.

Deuxièmement, Tesoro Canada a soutenu que la méthode du nouveau départ ne renferme aucun mécanisme tenant compte des arrêts prolongés de production des raffineries lors de modifications importantes ou de bris d'équipement. À son avis, tout en affirmant que sa proposition est raisonnable parce que la période habituelle de roulement est de 30 jours, BP Canada crée un grave risque pour les raffineurs dont les arrêts de production sont atypiques et s'étendent sur plusieurs mois ou ceux qui doivent suspendre leurs activités de manière imprévue pendant les six mois d'un roulement programmé.

Troisièmement, Tesoro Canada a plaidé que la période de six mois du nouveau départ reproduirait et amplifierait l'effet de la saisonnalité dans les commandes des expéditeurs de produits raffinés, qui sont plus fortes en hiver et dans les derniers mois de l'été.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé de rejeter la proposition de « nouveau départ » de BP Canada. Selon lui, la mise en œuvre de celle-ci retarderait la correction du problème de « commandes excessives » et la réduction de la répartition de la capacité en résultant. L'Office convient avec Chevron que les expéditeurs pourraient être encouragés à maximiser leur part de l'espace pipelinier rare durant la période d'instauration du nouveau départ en passant des commandes qui atteignent leur limite permise. Elle permettrait donc aux expéditeurs de se créer un nouvel historique de livraisons qui n'est pas conforme à leurs besoins passés. L'Office n'a pas été convaincu qu'une attestation d'un dirigeant serait suffisante pour résorber ce risque ou que les expéditeurs ont interprété le Tarif d'une manière qui justifie la méthode du nouveau départ. Il estime que les antécédents de livraisons existants, qui prennent en compte la répartition de la capacité par voie de commandes d'expédition et de réaffectation de la capacité en passant par les marchés secondaires, seraient plus

représentatifs de l'intention d'un expéditeur de transporter des hydrocarbures sur le pipeline que le seraient les livraisons faites dans le cadre de la méthode du nouveau départ.

4.3 Les quatre questions liées aux limites de VACE

Opinion de Trans Mountain

Trans Mountain a présenté des observations d'ordre général concernant chacune des questions liées aux limites de VACE, sans toutefois préciser laquelle des solutions elle privilégierait. Elle a demandé que les modifications au Tarif approuvées par l'Office dans la présente instance demeurent en vigueur jusqu'à : i) la date d'entrée en service du projet d'agrandissement de son réseau ou quatre années après la prise d'effet des modifications au Tarif, selon la première éventualité; ou ii) ce que le Tarif soit modifié par l'Office conformément à une demande présentée par une partie intéressée.

Trans Mountain a plaidé que la méthode consécutive incorporerait les modifications apportées aux limites de VACE comme étant des changements d'utilisation réelle. Par contre, la méthode du volume fixe serait plus contraignante pour réagir à l'évolution de l'utilisation du pipeline et pourrait accorder des droits fixes aux expéditeurs ayant des antécédents de livraisons. La société a toutefois indiqué que la méthode du volume fixe constituerait le mécanisme le plus stable et le plus prévisible pour déterminer les limites de VACE. De plus, elle stimulerait et rendrait vraisemblablement plus rigoureux le marché secondaire, ce que Trans Mountain jugeait être une indication de l'efficience du marché.

Selon elle, la méthode du volume de pointe et celle du volume moyen seraient tout aussi faciles à administrer l'une que l'autre. Si, d'une part, la méthode du volume de pointe correspondrait à la capacité maximale d'une destination à recevoir les volumes représentés par les antécédents d'utilisation, la méthode du volume moyen, d'autre part, rendrait compte de l'utilisation normalisée.

Selon Trans Mountain, en optant pour une plus courte période historique, on risque de choisir une période pendant laquelle un phénomène inhabituel s'est produit à une destination (par exemple, un arrêt) ou prendre en considération une pratique récente d'un expéditeur motivé par l'entrée en vigueur prochaine des modifications au Tarif. Par contre, en choisissant une plus longue période historique, on risque de ne pas présenter fidèlement les activités plus récentes qui peuvent être plus représentatives des pratiques courantes de l'expéditeur.

Trans Mountain a fait valoir qu'en incluant les volumes réacheminés à partir du quai Westridge dans le calcul des limites de VACE, on aurait la valeur réelle du pétrole brut à une destination. Les réacheminements du quai tiennent des expéditeurs qui cherchent à profiter d'efficiences du marché en utilisant les marchés secondaires. Si l'on ne tenait pas compte de ces volumes dans les limites de VACE, l'administration pour Trans Mountain serait compliquée pour les raisons suivantes : i) bien souvent, le volume réacheminé n'est pas livré en un lot distinct; ii) la durée du transport fait souvent en sorte que la livraison des volumes réacheminés s'étale sur une période de deux mois; iii) les lots peuvent ultérieurement être réacheminés vers une deuxième ou une troisième destination terrestre; iv) la comptabilisation de ces volumes obligerait Trans Mountain à exercer un jugement pour déterminer si une portion de chaque livraison devrait être exclue du volume livré par suite du réacheminement de volumes à partir du quai Westridge.

Trans Mountain a fait remarquer que la majorité des expéditeurs ont proposé une variante de la « méthode du volume moyen » (un amalgame de la méthode consécutive et de la méthode du volume moyen).

Opinion de BP Canada

BP Canada est favorable au recours à la méthode consécutive et à la méthode du volume moyen pour établir les limites de VACE. Selon elle, la correction du problème de répartition de la capacité grâce à la méthode du volume moyen serait lente et presque négligeable.

En ce qui concerne la période historique, BP Canada propose de prendre les six mois les plus élevés des huit précédents, en adoptant l'approche dite du « nouveau départ ». Elle a avancé qu'une période historique de huit mois permettait de tenir compte de la saisonnalité des envois des expéditeurs de produits raffinés et de prendre en considération la conjoncture du marché la plus courante relativement à la capacité de transport. De plus, en utilisant les six mois où les volumes sont les plus élevés des huit derniers, on peut ajouter à l'équation les activités d'entretien des raffineries, qui durent généralement un mois, mais qui peuvent être de deux mois ou plus. Les raffineries peuvent également atténuer l'effet des activités d'entretien et des arrêts de production sur les livraisons du pipeline en recourant au stockage sur place.

BP Canada estimait que la proposition de Chevron concernant la période historique (c.-à-d. la « méthode corrective », qui calcule les limites de VACE actuelles en se basant sur les antécédents de livraison depuis 2010) fait abstraction de l'une des principales causes des niveaux chroniques de répartition de la capacité sur le pipeline. BP Canada a fait valoir que la méthode corrective ne tient pas compte de la plus forte demande des expéditeurs desservant les marchés d'exportation pour la capacité du pipeline attribuable à l'écart de prix entre le pétrole brut du centre du continent et celui acheminé par voie d'eau.

BP Canada a plaidé que les réacheminements du quai ne devraient pas être pris en compte dans l'établissement des limites de VACE, car la capacité du quai Westridge est mise de côté sur le pipeline et, par conséquent, ces volumes ne jouent pas de rôle dans la répartition.

Elle a recommandé que l'Office oblige Trans Mountain à produire un rapport le treizième mois suivant l'entrée en vigueur des modifications approuvées au Tarif, faisant état de ce qui suit : i) les problèmes découlant de la mise en œuvre des modifications au Tarif et de l'attestation d'un dirigeant approuvées dans le cadre de la présente instance et ii) l'incidence sur la répartition de la capacité. BP Canada a proposé que l'on donne à tous les expéditeurs la possibilité de s'exprimer sur le rapport et de soulever les questions qu'ils désirent auprès de l'Office.

Opinion de Chevron

Chevron a indiqué que si l'Office se laisse convaincre d'envisager l'imposition de limites de VACE, on obtiendrait le résultat le plus équitable en tenant compte des commandes d'expédition et des livraisons faites au moment où les expéditeurs pouvaient s'attendre à recevoir les volumes demandés et à un moment où il n'y avait pas de répartition de la capacité sur le pipeline. Selon elle, la dernière fois où ces conditions ont été réunies, c'était en 2010. Chevron

était d'avis que si on peut « corriger » les données historiques et en éliminer les distorsions causées par la répartition, une méthode fondée sur les antécédents peut être acceptable[11].

La méthode corrective préconisée par Chevron fait appel à une moyenne progressive des antécédents de livraisons pour corriger la répartition de la capacité en calculant les volumes alloués à partir de 2011 pour indiquer quels auraient été les volumes si les limites de VACE avaient été en place à ce moment. On a recours aux antécédents de livraisons de janvier à décembre 2010 pour calculer les limites de vérification du mois de janvier 2011. Le mécanisme se déplace chaque mois jusqu'à l'application de la limite de vérification; à ce moment, on substitue les livraisons réellement effectuées aux « livraisons estimatives corrigées ». E3 a prétendu, par contre, qu'une simple moyenne progressive perpétuerait les données historiques sur la répartition de la capacité.

Chevron appuyait la méthode consécutive au motif qu'elle permettrait aux limites de vérification d'évoluer au fil du temps en réaction aux besoins changeants des expéditeurs. Elle a également expliqué que, durant les périodes de rareté de la capacité, il est plus équitable et stable d'allouer cette dernière en fonction de l'utilisation passée et que l'utilisation moyenne est la façon qui fournit la mesure la plus complète de cet usage passé. Selon elle, le recours à la méthode du volume de pointe favoriserait les expéditeurs qui ont recours au réseau de façon sporadique, au détriment des utilisateurs réguliers. Chevron a proposé de prendre en compte la variabilité saisonnière des envois des expéditeurs de produits raffinés en excluant certains mois de la période pertinente pour arriver à une moyenne progressive.

À son avis, une période historique raisonnable qui prend en considération les événements planifiés et imprévus, ainsi que la saisonnalité, serait les 12 meilleurs mois sur une période historique de 18 mois, cas de force majeure exclus. Selon Chevron, l'exclusion de certains mois de la moyenne progressive constitue un moyen équitable et transparent de prendre en considération les phénomènes susceptibles d'influer sur les besoins d'un expéditeur au cours d'une période. En réponse à la proposition de BP Canada, Chevron a soutenu que huit mois est une période inacceptable pour tenir compte de l'entretien des raffineries, des ventes redirigées occasionnelles ou des faibles volumes durant les saisons de faible achalandage.

Selon Chevron, les réacheminements du quai témoignent de la véritable utilisation du pipeline dans le passé. À son avis, si l'on a recours à cette donnée pour représenter approximativement la capacité du pipeline lors de l'établissement d'une limite de vérification des commandes d'expédition, il faudrait inclure les réacheminements dans les volumes de l'expéditeur acheteur et les soustraire des volumes de l'expéditeur vendeur. L'ajout des réacheminements du quai dans les limites de VACE pourrait donner une meilleure indication de l'évaluation que fait un expéditeur de la capacité du pipeline après la répartition, et attribuerait plus efficacement la capacité rare du pipeline. Pour soutenir davantage le marché secondaire, Chevron a proposé d'éliminer les contraintes actuelles touchant les réacheminements des volumes transportés par barges et que l'on soumette les volumes ainsi transportés, de même que ceux acheminés par navires-citernes, aux mêmes règles.

Chevron a apporté son appui au maintien en place des modifications au Tarif approuvées par l'Office jusqu'à ce dernier juge qu'elles ne sont plus justes et raisonnables.

---

[11] Sa position relativement aux questions à l'étude en l'espèce reposait sur la prémisse que l'Office accepterait qu'on se serve des données « corrigées ».

Opinion de L'Impériale et de Suncor

L'Impériale et Suncor s'opposent à l'instauration de limites de VACE. Cependant, si elles devaient être instaurées, L'Impériale et Suncor estiment que la limite la plus appropriée serait la livraison la plus élevée jamais faite à une installation, parce qu'elle donnerait la meilleure mesure historique de la capacité matérielle de cette même installation. Néanmoins, selon ces parties, même cette donnée sous-estimerait la capacité matérielle des terminaux de Kamloops et Burrard. On pourrait encore empêcher les expéditeurs de produits raffinés de passer des commandes d'expédition correspondant au volume total de pétrole qu'elles envisageaient d'offrir et pour lequel elles ont aussi bien la capacité d'approvisionnement et de retrait du pipeline.

L'Impériale et Suncor ont plaidé que l'instauration de limites de VACE basées sur la méthode du volume moyen serait particulièrement punitive pour les expéditeurs de produits raffinés. Elles ont affirmé que recourir à la moyenne historique pour limiter leurs commandes d'expédition ferait abstraction de la variabilité saisonnière de leurs commandes, ce qui profiterait aux expéditeurs dont les volumes mensuels sont plus réguliers.

L'Impériale et Suncor se sont aussi opposées à ce que l'on prenne en compte les volumes réacheminés du quai dans des limites de VACE.

Opinion de Phillips 66

Phillips 66 favorisait la méthode de la moyenne progressive, exprimée en pourcentage des livraisons totales à des destinations terrestres. Elle a fait valoir que la méthode du volume de pointe donnerait toujours une répartition de la capacité supérieure à celle de la moyenne progressive et qu'elle pouvait facilement faire l'objet de jeu en la combinant à la méthode du réacheminement et à la méthode consécutive. En effet, un expéditeur pourrait passer une commande d'expédition et livrer plus de produits qu'il le ferait normalement pour accroître un volume mensuel de pointe précis afin de hausser la capacité qui lui est attribuée par la suite.

PEG a soutenu qu'il était préférable d'exprimer les livraisons moyennes en pourcentage des livraisons totales que de prendre les volumes commandés nominaux, puisqu'elles seront vraisemblablement plus fidèles à l'utilisation passée d'un expéditeur et de la capacité qui lui était attribuée. Par exemple, les restrictions de pression peuvent influer sur la capacité réelle disponible, et la saisonnalité peut avoir des répercussions sur les volumes expédiés.

En ce qui concerne la période historique, Phillips 66 a proposé de prendre les 12 mois les plus élevés des 15 derniers, exclusion faite des cas de force majeure. Selon elle, cette période est assez longue pour aplanir les hauts et les bas dans les envois, mais suffisamment courte pour rendre compte des besoins et des attentes courants. L'exclusion de trois mois donnerait aux expéditeurs la possibilité d'exécuter des travaux d'entretien ou de modifier les habitudes d'expédition à court terme au besoin.

Phillips 66 a recommandé d'exclure les réacheminements du quai du calcul des limites de VACE. Elle a expliqué qu'à l'heure actuelle, le réacheminement de volumes du quai vers des destinations terrestres n'avait aucun effet sur le degré de répartition de la capacité, mais que le fait d'utiliser ces réacheminements dans l'établissement des limites de VACE accroîtrait arithmétiquement le degré de répartition de la capacité. De plus, les expéditeurs auraient un incitatif à réacheminer des volumes pour augmenter leurs antécédents de livraisons. Cette pratique pourrait enrayer le fonctionnement du processus de commandes d'expédition du quai si

le réacheminement et l'augmentation de la part de la capacité répartie sont plus avantageux que la soumission à la hausse de la capacité non souscrite au quai ou le paiement d'une prime pour acheter de la capacité garantie au quai.

En réponse à l'affirmation de Trans Mountain selon laquelle la méthode sans réacheminement serait difficile à administrer, Phillips 66 a indiqué que les données que Trans Mountain a fournies dans le cadre de la présente instance démontrent qu'elle a la capacité de soustraire les volumes au quai du calcul de l'attribution de la capacité. Phillips 66 a aussi affirmé que, même en excluant les réacheminements du quai du calcul des limites de VACE, il n'y a aucune raison que les volumes commandés aux barges ne puissent pas être réacheminés vers des destinations terrestres.

Phillips 66 a proposé d'obliger Trans Mountain à passer la nouvelle procédure de vérification en revue et de recourir à l'attestation d'un dirigeant après une périodde de six à neuf mois.

Opinion de Shell

Shell favorisait la méthode progressive et la méthode du volume moyen. Elle a expliqué que ces méthodes fournissaient les données les plus exactes sur le besoin réel de l'expéditeur, tandis que la méthode du volume fixe et celle du volume de pointe ne tenaient pas compte de la conjoncture actuelle du marché. Selon REG, la méthode du volume de pointe encourage les expéditeurs à prendre des mesures inefficaces, parce l'expédition d'un grand volume d'hydrocarbures pendant une brève période peut permettre à un expéditeur d'obtenir un avantage en ce qui concerne l'attribution de la capacité.

Shell a fait valoir qu'une période historique de 12 mois sur les 18 plus récents procurait un bon équilibre pour réduire les effets de la saisonnalité tout en tenant compte des événements imprévus, comme les travaux d'entretien régulier ou les interruptions de service. Selon elle, dix-huit mois est une période assez longue pour réduire au minimum les anomalies du marché et effacer les incitatifs à recourir à des pratiques inefficaces, tout en étant assez courte pour prendre en considération la conjoncture changeante du marché. Pour Shell, la « méthode corrective » avancée par Chevron ferait en sorte qu'on utiliserait les envois depuis 2010 pour calculer l'utilisation passée, faisant ainsi abstraction des conditions prévalant sur le marché et des données depuis 2011.

Shell était d'avis que l'on devrait inclure les réacheminements du quai dans le calcul des limites de VACE, car ils fournissent des renseignements sur le besoin réel des destinations terrestres qui remportent les enchères et la valeur qu'elles accordent à la capacité du pipeline. Shell a aussi soutenu que l'inclusion des réacheminements du quai fait en sorte que le processus de répartition de la capacité prend en compte la conjoncture du marché et permet aux expéditeurs de réagir aux conditions de nature temporaire ou inhabituelle. Elle a allégué qu'en incluant les réacheminements du quai, on évite que des expéditeurs tentent de« déjouer » le processus de répartition de la capacité. Pour elle, la soumission sur les réacheminements du quai coûte cher et, par conséquent, les parties ne sont pas obligées de soumettre une soumission à moins qu'elle ait de la valeur pour eux.

Opinion de Tesoro Canada

Tesoro Canada appuyait la méthode progressive et la méthode du volume moyen, car elles s'adaptent à l'évolution des conditions sur le marché et laissent les acteurs se faire concurrence. Elle juge que la méthode du volume fixe emprisonne les expéditeurs dans la position concurrentielle qui prévalait à un moment précis dans le passé, nuisant de la sorte à la recherche de solutions efficaces sur le plan économique ou innovatrices de la part des expéditeurs pour rester au diapason des changements sur le marché. À son avis, la méthode du volume de pointe encouragerait les efforts à court terme pour accroître de manière artificielle les antécédents de livraisons à un niveau supérieur à ceux qui auraient par ailleurs été justifiés sur le plan économique dans le but de hausser sa part de la capacité attribuée.

Tesoro Canada a proposé une période historique initiale considérant les 18 mois les plus élevés au cours des 24 derniers. Elle a recommandé que cette période historique soit un nombre relatif qui est un multiple de 12 afin de remédier aux effets de la saisonnalité des envois des expéditeurs de produits raffinés. En ce qui la concerne, si l'on optait pour une période historique de 18 mois, les limites de VACE seraient une fonction du mois précis de l'année durant laquelle cette même période commence.

Elle a aussi recommandé que l'on exclue de la période historique les six mois où les livraisons d'un expéditeur sont à leur plus bas niveau pour prendre en considération les activités d'entretien et les événements imprévus dans les raffineries. En l'absence d'un « délai de grâce » assez long, les expéditeurs seraient tentés de maximiser leurs livraisons sur le pipeline durant les périodes d'entretien pour protéger leurs commandes d'expédition futures. Les expéditeurs envisageraient sans doute d'autres mesures inefficaces comme reporter des activités d'entretien ou changer la vocation de réservoirs de stockage de produits intermédiaires des raffineries pour y stocker du pétrole brut ou stocker du pétrole brut dans des wagons-citernes ou des navires-citernes. Tesoro Canada a aussi affirmé que l'interprétation qui est faite lors des prétentions de force majeure est souvent litigieuse et qu'instaurer un « délai de grâce » plutôt que s'en remettre à une définition juridique évite que l'Office ou Trans Mountain donne leur propre interprétation à cette notion en instaurant des limites de vérification à l'avenir.

Tesoro Canada a soutenu que la « méthode corrective » mise de l'avant pas Chevron était lacunaire parce qu'elle vise à établir les commandes d'expédition en se basant sur une période qui ne reflète pas les occasions et les encouragements que l'on trouve actuellement sur le marché. Selon Tesoro Canada, la dynamique du marché et les stratégies d'approvisionnement des expéditeurs ont évolué avec le temps, et les livraisons de 2010 ne présentent pas ses propres conditions d'exploitation normales en raison de la fermeture de la raffinerie résultant d'un incendie et de l'essaimage d'entreprises de Phillips 66.

En ce qui concerne les réacheminements du quai, Tesoro Canada a fait valoir que ces volumes devraient être exclus du calcul des limites de VACE, car la structure réglementaire du quai Westridge a été établie pour un marché différent des destinations terrestres. La société a plaidé que, dans sa décision RH-2-2011, l'Office a mis en place un régime de réglementation distinct pour le quai Westridge afin que les producteurs canadiens puissent profiter davantage des débouchés sur les marchés d'exportation. Selon Tesoro Canada, ces objectifs ne sont aucunement liés à l'établissement de la procédure de vérification des commandes d'expédition pour les destinations terrestres dont il est question dans la présente demande.

Elle a aussi indiqué que l'inclusion des réacheminements du quai encouragerait les expéditeurs à tenter de « déjouer » le processus. Si le réacheminement du quai vient à entrer en ligne de compte dans l'accroissement de la limite de VACE d'un expéditeur, on peut s'attendre à ce que les expéditeurs paient des primes encore plus élevées que maintenant et finissent par transporter les barils de pétrole à perte. La société a plaidé qu'une telle pratique serait inefficace sur le plan économique.

Tesoro Canada soutenait la demande de Trans Mountain pour que les modifications au Tarif découlant de la présente instance restent en vigueur jusqu'à la première de quatre années ou l'agrandissement du réseau, sous réserve de changements à la suite de demandes présentées par des parties intéressées.

Opinion de l'Office

Pertinence d'appliquer la méthode consécutive ou la méthode du volume fixe

L'Office a décidé que la méthode consécutive était le meilleur mécanisme à incorporer aux limites de VACE, parce qu'elle prendrait en considération les conditions changeantes du marché et contribuerait probablement à réduire notablement la répartition de la capacité. Tous les expéditeurs sur la terre ferme, à l'exclusion des expéditeurs de produits raffinés, appuient la méthode consécutive. L'Office juge que cette dernière est intrinsèquement dynamique et qu'elle prendrait en compte les données les plus récentes sur la demande des expéditeurs pour l'espace pipelinier. Il estime également qu'elle est préférable à la méthode du volume fixe, qui accorderait des droits à quelques expéditeurs et nécessiterait des corrections plus importantes tous les mois pour prendre en ligne de compte l'évolution des marchés secondaires. L'Office estime que la méthode consécutive permettra une attribution initiale juste de la capacité pipelinière à des taux réglementés.

Selon lui, cette méthode devrait consister en un pourcentage des livraisons totales aux destinations terrestres, comme le propose Phillips 66, car elle permettrait une meilleure attribution de la capacité en fonction des conditions changeantes du pipeline, en particulier durant les mois qui suivent une réduction de la capacité disponible. À son avis, l'utilisation des livraisons nominales des expéditeurs n'accorderait pas la même souplesse pour s'adapter à l'évolution de la situation sur le pipeline.

Pertinence d'appliquer la méthode du volume de pointe ou la méthode du volume moyen

L'Office a décidé qu'il est préférable d'incorporer aux limites de VACE la méthode du volume moyen. Cette méthode a reçu l'appui de tous les expéditeurs sur la terre ferme, à l'exclusion des expéditeurs de produits raffinés. L'Office s'est laissé persuader par les arguments de Trans Mountain, Chevron et Shell voulant qu'en représentant l'utilisation normalisée, les livraisons moyennes correspondraient plus fidèlement au besoin réel des expéditeurs que les volumes de pointe. Selon lui, pour un mois donné, les limites de VACE reposant sur les livraisons moyennes illustreraient davantage l'utilisation que prévoient faire les expéditeurs du pipeline. Utilisée parallèlement à la méthode consécutive, la méthode du volume moyen contribuerait probablement à une plus forte réduction de la répartition de la capacité que la méthode du volume de pointe.

Tout en reconnaissant que les livraisons de pointe tiendraient mieux compte du caractère saisonnier des envois de produits raffinés, l'Office estime que ce facteur peut être partiellement atténué en choisissant une période historique qui normalise ces effets (voir l'exposé ci-dessous). Selon l'Office, les livraisons de pointe sont plus susceptibles de mener à des « commandes excessives », du fait qu'un seul mois où les commandes d'expédition sont très élevées pourrait se traduire par des limites de VACE élevées pendant toute la période historique.

La période historique

L'Office prend note de l'argument de Tesoro Canada qu'une période historique qui est un nombre relatif multiple de 12 tiendrait le mieux compte de la saisonnalité des envois. Il estime toutefois qu'en la combinant à la méthode du volume moyen et à un « délai de grâce » de six mois, une période historique de 12 mois corrigerait certaines des lacunes de la méthode du volume de pointe dont il est fait état précédemment. L'Office a plutôt décidé qu'une période historique formée des 18 mois où les commandes d'expédition ont été les plus élevées au cours des 24 derniers mois est la période la plus appropriée à intégrer aux limites de VACE.

L'Office s'est laissé convaincre par l'argument de Tesoro Canada qu'un délai de grâce de six mois serait bien assez long pour prendre en compte les activités d'entretien tout en privant des raffineurs de l'incitatif de changer la vocation de leurs installations de stockage ou de les agrandir. Le délai de grâce prend aussi en compte les propositions préconisant l'exclusion des événements de force majeure du calcul des limites de VACE.

En ce qui a trait à la « méthode corrective », l'Office note l'argument de Chevron selon lequel cette méthode ferait appel à des données sur les commandes d'expédition visant une période où il n'y avait pas de « commandes excessives », c'est-à-dire où les expéditeurs pouvaient s'attendre à recevoir les volumes souscrits sur le pipeline. L'Office juge toutefois qu'une telle pratique ferait abstraction des faits nouveaux qui se sont produits sur le marché depuis 2010, notamment les effets du pétrole brut canadien vendu à moindre coût. Il estime qu'en principe, une demande accrue de produit vendu avec escompte est juste et qu'il est acceptable d'inclure cette information sur le marché dans les limites de VACE.

Pertinence d'appliquer la méthode du réacheminement ou la méthode sans réacheminement dans l'établissement des limites de VACE

L'Office a décidé que la méthode du réacheminement du quai est acceptable pour établir les limites de VACE. Il a été convaincu par les arguments de Trans Mountain, de Chevron et de Shell que l'inclusion des réacheminements du quai dans les antécédents de livraisons est plus révélatrice de la capacité d'un expéditeur de recevoir les volumes du pipeline et de la valeur que chaque expéditeur accorde à la capacité du pipeline. Il estime qu'en incorporant les données sur le marché provenant des réacheminements du quai, les expéditeurs qui valorisent le plus la capacité du pipeline peuvent accroître leur part de cette capacité de façon plus expéditive.

L'Office note l'argument de Trans Mountain selon lequel il serait difficile d'administrer l'exclusion des réacheminements du quai, car elle devrait exercer son jugement pour déterminer quelle part de chaque commande d'expédition exclure du volume livré en raison des réacheminements du quai.

L'Office prend acte des arguments de Phillips 66 et de Tesoro Canada concernant les effets possibles de l'ajout des réacheminements du quai sur le degré de répartition de la capacité et sur la demande et les prix de ces réacheminements. Ces parties ont affirmé qu'inclure les réacheminements du quai aurait comme conséquence d'accroître la répartition de la capacité et qu'il est possible que la prime liée à soumission pour la capacité au quai Westridge soit plus élevée pour les expéditeurs sur la terre ferme pendant que les limites de VACE sont appliquées. Il est possible que les expéditeurs sur la terre ferme puissent accroître leurs livraisons sur le pipeline et, par conséquent, les limites de VACE futures, en achetant et en réacheminant de la capacité garantie au quai. L'Office juge que, malgré la possibilité d'une répartition accrue de la capacité sur le pipeline et de certains effets sur l'utilisation de la capacité au quai, le fait d'inclure les réacheminements dans le calcul des limites de VACE aidera à arriver à une affectation juste du pipeline qui est basée sur l'utilisation réelle et sur la volonté de payer pour la capacité du pipeline.

Pertinence de permettre le réacheminement des envois par barge à partir du quai Westridge

L'Office fait remarquer qu'aucune partie à l'instance ne s'est objectée à la proposition de Phillips 66 de permettre que les envois par barge puissent être réacheminés depuis le quai Westridge et que Chevron a appuyé la révision modifiée qui est proposée au Tarif. Toutefois, tous les expéditeurs qui ont des activités au quai Westridge n'ont pas pris part activement à l'instance. L'Office est d'avis qu'il ne serait pas convenable de rendre une décision concernant la demande de Phillips 66 sans que les points de vue de toutes les parties susceptibles d'être touchées soient pris en considération.

Pertinence d'exiger un examen ou de fixer une date d'expiration aux limites de VACE

L'Office a décidé de ne pas exiger un examen de la mise en œuvre des modifications au Tarif ni de fixer une date d'expiration aux limites de VACE. S'il devait se produire des

effets imprévus, ou si la conjoncture du marché devait changer notablement, l'Office s'attend à ce que Trans Mountain et ses expéditeurs trouvent des solutions eux-mêmes par la voie de la négociation. Si un accord s'avérait impossible, les parties pourront toujours soumettre leurs problèmes à l'Office pour qu'il tranche.

4.4 Limite de vérification minimale

Opinion de Trans Mountain

Trans Mountain a fait valoir que pour établir les limites de vérification à partir des antécédents de livraisons, il était nécessaire de fixer une limite minimale et de l'inclure dans les conditions du Tarif pour : i) que l'on conserve de la capacité afin de desservir toute nouvelle destination qui n'aurait pas été incluse dans les antécédents; ii) que le Tarif soit assez flexible pour donner suite aux besoins d'accès d'une nouvelle destination; iii) que toutes les destinations terrestres, sans égard à leurs antécédents, continuent d'avoir accès au pipeline. Trans Mountain n'avait aucune information sur une éventuelle proposition de construire de nouvelles installations qui ajouteraient une destination.

Elle a proposé que la limite de vérification pour une destination terrestre soit le moindre de ce qui suit :

(a) le volume maximum ou moyen livré à cette destination terrestre (c.-à-d. la limite de VACE);
(b) 3 % de la capacité disponible.

Par conséquent, la valeur de 3 % de la capacité disponible constituerait la limite de vérification minimale pour un expéditeur sur la terre ferme pour le pipeline. Trans Mountain a soutenu que la capacité disponible représentait environ 221 000 b/j de la capacité pipelinière réservée pour les livraisons vers des destinations terrestres.

Elle a expliqué que toutes les limites de vérification seraient soumises à la répartition de la capacité prévue à la règle 14 du Tarif. À cet égard, elle a proposé qu'une limite de vérification minimale accorde à une destination terrestre attribue de façon raisonnable de la capacité avant et après la répartition[12].

Trans Mountain a jugé qu'une limite de vérification minimale établie à 3 % constituerait un compromis juste pour les utilisateurs existants et les nouveaux.

Opinion des expéditeurs

BP Canada et Tesoro Canada ont toutes les deux appuyé la proposition de limite de vérification minimale de Trans Mountain. Pour sa part, Phillips 66 a jugé la proposition raisonnable. BP Canada a déclaré que la proposition permettrait à toute nouvelle destination terrestre d'établir sa propre limite de vérification historique.

[12] Trans Mountain a donné un exemple : 3 % de la capacité correspond à environ 6 600 barils par jour, soit environ 200 000 barils par mois. Si l'on suppose que la répartition s'établit à 75 %, une destination recevrait environ 50 000 barils par mois, soit l'équivalent du lot minimal (l'attribution minimale). Si la répartition s'établissait à 25 %, une destination utilisant la limite de vérification minimale recevrait trois lots par mois sur le pipeline totalisant environ 150 000 barils.

Chevron a accepté une limite de vérification minimale de 3 % de la capacité disponible dans la mesure où elle s'applique aux expéditeurs (actuels ou nouveaux) du pipeline, plutôt qu'aux destinations terrestres.

L'Impériale et Suncor n'ont pas formulé d'opinion sur cette question. Elles ont plaidé que, si l'Office devait rejeter la proposition de limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition, l'établissement de limites de vérification minimales deviendrait inutile.

Shell est restée neutre sur cette question.

Opinion de l'Office

L'Office a jugé que la proposition de Trans Mountain était raisonnable. La limite de vérification minimale de 3 % prend correctement en compte les intérêts des expéditeurs qui ont des antécédents de livraisons établis tout autant que ceux des expéditeurs qui n'en n'ont pas. L'Office constate que plusieurs parties ont appuyé la proposition et qu'aucune ne s'est opposée explicitement à cette notion.

On a soutenu devant l'Office que l'on ne prévoyait la venue d'aucun nouvel expéditeur sur la terre ferme pour le pipeline, et l'Office estime qu'il est peu probable que les expéditeurs actuels utilisent la limite de vérification minimale s'il n'y a pas de changement marqué dans l'exploitation. Selon lui, cependant, une limite de vérification minimale constitue un élément sensé à greffer à toute méthode de vérification fondée sur les antécédents de commandes à incorporer au Tarif. Une telle limite assure que tous les expéditeurs, qu'ils aient ou non des antécédents de livraisons, aient une juste occasion d'avoir accès à la capacité du pipeline. Dans ce sens, les limites de vérification minimales ont un lien avec l'obligation qui incombe à Trans Mountain à titre de transporteur public.

L'Office reconnaît qu'il y a un risque, si la répartition de la capacité est très élevée, que les expéditeurs qui soumissionnent à la limite de vérification minimale ne répondent pas aux exigences minimales de lot. Il s'attend toutefois à ce que l'application des limites de VACE réduise le degré de répartition de la capacité sur le pipeline. Aussi juge-t-il faible la possibilité que des expéditeurs ne respectent pas les exigences minimales de lot, à moins qu'il y ait une baisse soudaine et considérable de la capacité disponible.

L'Office approuve la formulation proposée par Trans Mountain visant à établir la limite de vérification minimale.

Appendix I

Historique procédural détaillé de l'instance RHW-001-2013

Trans Mountain a déposé la demande auprès de l'Office le 15 octobre 2013. Dans cette demande, la société a notamment sollicité de l'Office une ordonnance provisoire ou des instructions pour exiger qu'un expéditeur qui n'est pas en mesure de fournir une vérification faite par une tierce partie qui n'est pas une société membre du groupe produise une attestation d'un dirigeant, selon le modèle joint à l'annexe 3 de la demande, pour répondre aux exigences de vérification contenues dans le Tarif.

Dans sa lettre du 30 octobre 2013, l'Office a invité les expéditeurs et les personnes intéressées à la demande d'ordonnance provisoire à exprimer leur point de vue. Après examen des mémoires reçus, l'Office a jugé que la demande était raisonnable et a rendu l'ordonnance provisoire TOI-002-2013 le 27 novembre 2013 acquiesçant à la demande telle que déposée.

Le 11 décembre 2013, l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RHW-001-2013, qui renfermait un calendrier procédural pour l'audience (calendrier des événements) et une version préliminaire de la liste de questions à l'étude. L'Office a sollicité des expéditeurs et des personnes intéressées des commentaires sur la liste provisoire des questions avant le 20 décembre 2013. Après examen des mémoires qui lui ont été présentés, l'Office a rendu publique la liste des questions dans sa version définitive et la liste des parties à l'instance le 10 janvier 2014.

Dans le calendrier des événements, il était indiqué que Trans Mountain devait répondre aux demandes de renseignements des parties (les intervenants) au plus tard le 14 février 2014. Le 7 février 2014, l'Office a reçu un avis de requête de Chevron aux termes de l'article 16.1 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements qu'elle prévoyait que Trans Mountain déposerait dans sa réponse à des demandes de renseignements de certaines parties (requête de Chevron). Dans une lettre du 13 février 2014, l'Office a invité les parties à formuler des commentaires sur la requête de Chevron. L'Office a également suspendu les activités prévues dans le calendrier des événements jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue relativement à cette requête.

Le 10 mars 2014, l'Office a rendu la décision n° 1 et l'ordonnance PO-001-RHW-001-2013, acquiesçant à la demande visant à protéger le caractère confidentiel des réponses données à certaines demandes de renseignements, conformément l'article 16.1. L'Office a constaté que certaines demandes de renseignements mentionnées dans la requête de Chevron ne visaient pas des renseignements de nature confidentielle et a ordonné à Trans Mountain de déposer ses réponses pour qu'elles soient publiques. L'Office a également donné instruction à Trans Mountain de déposer ses réponses à certaines demandes de renseignements au plus tard le 17 mars 2014 avant qu'il tranche concernant la requête de Chevron. Il a accepté la proposition de Trans Mountain de créer un site Web confidentiel où les parties trouveraient les renseignements confidentiels et a permis aux conseillers juridiques de Trans Mountain de se charger de l'administration du site en question.

Le 1er avril 2004, l'Office a rendu sa décision n° 2 et l'ordonnance AO-001-PO-001-RHW-001-2013. La décision n° 2 ordonnait que certaines demandes de renseignements que Trans Mountain avait déposées en application de la décision n° 1 soient traitées de manière confidentielle, alors que cette restriction ne s'appliquait pas à d'autres. L'Office a aussi rendu l'ordonnance PO-002-RHW-001-2013 dans laquelle il offrait une définition de « renseignements de nature confidentielle » aux fins de l'instance et précisait les mesures qui devaient être prises pour assurer la protection des renseignements de cette nature. L'Office a joint à cette ordonnance un calendrier révisé des événements.

Le 15 avril 2014, l'Office a reçu une demande de Trans Mountain, aux termes du point 4 de l'ordonnance PO-002-RHW-001-2013 autorisant certains membres du personnel de Trans Mountain à consulter les renseignements de nature confidentielle téléversés sur le site Web confidentiel. Trans Mountain a allégué que cette consultation était nécessaire pour faciliter sa participation à l'instance. Dans sa décision n° 3 du 28 avril 2014, l'Office a autorisé le personnel de Trans Mountain à consulter les renseignements de nature confidentielle téléversés sur le site Web confidentiel, à condition de se conformer aux conditions établies dans l'ordonnance PO-002-RHW-001-2013.

Selon le calendrier des événements, les intervenants avaient jusqu'au 26 mai 2014 pour répondre aux demandes de renseignements des autres intervenants. Du 20 au 27 mai, l'Office a reçu des avis de requête de L'Impériale et Suncor, de Chevron, de BP Canada, de Phillips 66 et Tesoro Canada sollicitant des ordonnances aux termes de l'article 16.1 de la *Loi* et demandant l'autorisation de déposer, en protégeant leur caractère confidentiel, les réponses à certaines demandes de renseignements (requêtes des intervenants). Dans une lettre en date du 30 mai 2014, l'Office a suspendu le calendrier procédural prévu dans le calendrier des événements révisé, jusqu'à ce qu'il ait rendu une décision relativement aux requêtes des intervenants.

Le 9 juin 2014, l'Office a rendu la décision n° 4 et l'ordonnance PO-003-RHW-001-2013, acquiesçant à la demande visant à protéger le caractère confidentiel des réponses données à certaines demandes de renseignements, conformément l'article 16.1 et refusant cette mesure dans d'autres cas. L'Office a également accordé l'autorisation supplémentaire demandée par BP Canada, Phillips 66 et Tesoro Canada concernant la production de certains renseignements de nature confidentielle au personnel de la société et l'application de certaines dispositions de l'ordonnance PO-002-RHW-001-2013 aux renseignements de nature confidentielle de la société elle-même. L'Office a établi un calendrier pour le dépôt d'autres requêtes concernant le caractère confidentiel des réponses à des demandes de renseignements et pour fournir des réponses complètes et satisfaisantes à ces demandes. Il a informé les parties qu'une fois terminées les étapes prévues dans le calendrier, il prendrait une décision concernant un calendrier des événements révisé qui s'appliquera au reste de l'instance.

Le 17 juin 2014, l'Office a reçu des avis de requête de Phillips 66 et Tesoro Canada sollicitant des ordonnances aux termes de l'article 16.1 de la *Loi* et demandant l'autorisation de déposer, en protégeant leur caractère confidentiel, les réponses à certaines demandes de renseignements (requêtes de Phillips 66 et de Tesoro Canada). L'Office n'a reçu aucune requête visant l'obtention de réponses complètes et satisfaisantes aux demandes de renseignements.

Le 27 juin 2014, l'Office a rendu la décision n° 5 et l'ordonnance AO-001-PO-003-2013-RHW-001-2013, acquiesçant à la demande formulée dans les requêtes de Phillips 66 et de Tesoro Canada.

Le 17 juillet 2014, l'Office a rendu publique une version révisée du calendrier des événements pour le reste de l'instance et a donné instruction aux parties de présenter leur plaidoirie finale écrite en s'attachant aux sujets énumérés dans la version définitive de la liste de questions.

Le 18 juillet 2014, l'Office a amorcé le troisième cycle de demandes de renseignements à Trans Mountain. Le 25 juillet, cette dernière a déposé une requête demandant à protéger le caractère confidentiel de sa réponse à la demande de renseignements 3.2(c)(v) de l'Office. Le même jour, Tesoro Canada a déposé une lettre demandant que le calendrier procédural soit modifié de manière à permettre aux parties de prendre connaissance des réponses publiques de Trans Mountain aux demandes de renseignements formulées par l'Office, avant de déposer leur contre-preuve.

Dans sa décision n° 6 du 28 juillet 2014, l'Office a accepté la demande de Trans Mountain et a rendu l'ordonnance AO-002-PO-001-RHW-001-2013. Il a également rendu public un calendrier des événements révisé prolongeant l'instance d'une semaine.

Participation à l'audience

Les parties ci-dessous ont obtenu le statut d'intervenant à l'audience :

- Association canadienne des producteurs pétroliers
- BP Canada Energy Group ULC
- Cenovus Energy Inc.
- Chevron Canada Limited
- Compagnie Pétrolière Impériale Limitée
- Devon Canada Corporation
- Husky Oil Operations Limited
- Ministère de l'Énergie de l'Alberta
- Nexen Marketing
- Shell Trading Canada / Shell Canada Limited
- Phillips 66 Canada Ltd.
- Produits Suncor Énergie, S.E.N.C.
- Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd.
- UNIFOR

Appendix II

Liste des questions

L'Office a relevé les questions suivantes pour examen au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive).

1) La pertinence des modifications au Tarif touchant la procédure de vérification des commandes que prévoit la règle 6.1 du tarif, y compris les règles proposées 1.4, 6.1, 6.2 et 6.4.
2) La pertinence des modifications au Tarif comme moyen d'intégrer des limites de vérification relativement à :
    a. l'utilisation d'un nombre fixe de mois précédant immédiatement la date de commande mensuelle (la méthode consécutive) plutôt qu'une période historique établie qui ne change pas (la méthode fixe);
    b. l'utilisation du volume maximal livré pendant un mois quelconque de la période historique applicable (la méthode du volume de pointe) plutôt que le volume mensuel moyen livré à des installations raccordées à une destination terrestre pendant la période historique applicable (la méthode du volume moyen);
    c. la période historique applicable (la période);
    d. l'inclusion des volumes réacheminés vers des destinations terrestres, depuis le terminal maritime Westridge, conformément à la règle 14.7 du Tarif (méthode du réacheminement) plutôt que l'exclusion de ces volumes (la méthode sans réacheminement);
    e. des modifications au calcul des antécédents de livraisons en vue d'établir les limites de vérification.
3) La pertinence d'établir, à l'égard d'une destination terrestre, une limite de vérification du volume minimal qui correspond à 3 % de la capacité disponible du réseau de Trans Mountain.
4) La pertinence des autres procédures de vérification des commandes d'expédition ou d'attribution de la capacité et de répartition déposées par les intervenants pour corriger les problèmes de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain.
5) Les conditions dont devrait s'assortir toute approbation accordée par l'Office, s'il y a lieu.

Appendix III

Proposition de modifications au Tarif de Trans Mountain

Dans sa demande, Trans Mountain a proposé plusieurs modifications au Tarif.

À l'heure actuelle, la procédure de vérification des commandes d'expédition est décrite à la règle 6.1 du Tarif. Trans Mountain a proposé de modifier cette règle en créant trois règles distinctes, soit la règle 6.1, la règle 6.2 et la règle 6.4.

Trans Mountain a indiqué que la règle 6.1 continuerait de traiter des commandes d'expédition mensuelles et serait formée uniquement de la première phrase de la règle 6.1 actuelle :

> 6.1 [TRADUCTION] **Commandes d'expédition mensuelles.** À la date ou avant la date des commandes d'expédition mensuelles, l'expéditeur transmet au transporteur une commande d'expédition sur l'avis d'expédition en indiquant le volume d'hydrocarbures à transporter durant le mois suivant, les points de réception et de livraison et le ou les types d'hydrocarbures et, dans le cas des commandes d'expédition pour le service non souscrit au terminal maritime Westridge, le prix de soumission.

La nouvelle règle 6.2 établirait la procédure de vérification des commandes d'expédition sur le pipeline. Elle se lit ainsi :

> 6.2 [TRADUCTION] **Vérification des commandes d'expédition.** À la demande du transporteur à l'égard de toute commande d'un expéditeur, ce dernier doit fournir la vérification par écrit quant à la disponibilité de l'approvisionnement de produits pétroliers à hauteur du volume prévu dans la commande d'expédition et quant à sa capacité de retirer ces produits du ou des points de livraison selon les besoins du transporteur. La vérification doit être faite par une tierce partie qui n'est pas une société membre du groupe de l'expéditeur. Toutefois, lorsqu'une vérification d'une partie qui n'est pas une société membre du groupe ne peut être produite, elle peut émaner de l'exploitant de l'installation en amont de qui les hydrocarbures destinés à l'expéditeur au point de réception proviendront, ou de l'exploitant d'une destination terrestre, selon le cas, et ladite vérification doit être faite dans l'attestation d'un dirigeant prescrite par le transporteur, qui peut être modifiée par celui-ci à l'occasion. Le transporteur n'est pas tenu d'accepter la commande d'un expéditeur lorsqu'une telle confirmation n'est, de façon raisonnable, pas acceptable à ses yeux.

Trans Mountain a proposé d'utiliser l'expression « société membre du groupe » dans la règle 6.2. Selon elle, cela préciserait qu'aux fins de la vérification prévue à la règle 6, une société membre du groupe ne serait pas considérée une tierce partie. Si une vérification ne provenant pas d'une

société membre du groupe de l'expéditeur ne peut être produite, une attestation d'un dirigeant devrait alors être fournie.

Trans Mountain a proposé d'ajouter une nouvelle règle 1.4 au Tarif où serait définie l'expression « société membre du groupe » :

> 1.4 [TRADUCTION] **« Société membre du groupe »** désigne, à l'égard d'un expéditeur :
>
> (a) un « groupe » tel que défini dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* L.R.C. (1985), ch. 44, qui peut être modifiée ou remplacée à l'occasion;
>
> (b) une unité ou une division d'une société mentionnée à la règle 1.4(a);
>
> (c) une personne à laquelle l'expéditeur ou toute société mentionnée à la règle 1.4(a) a une participation majoritaire;
>
> (d) une personne qui exploite l'installation en amont de laquelle l'expéditeur reçoit les hydrocarbures au point de réception ou qui exploite une destination terrestre et qui est sous le contrôle de l'expéditeur ou de toute société mentionnée à la règle 1.4(a) concernant un accord commercial ou une entente d'exploitation conclu avec l'expéditeur ou toute société mentionnée à la règle 1.4(a);
>
> (e) un mandataire ou toute personne agissant au nom de toute personne mentionnée dans les règles 1.4(a) à (d).

La nouvelle règle 6.4 serait formée des deux dernières phrases de la règle 6.1 actuelle, dont la formulation demeurerait par ailleurs inchangée :

> 6.4 [TRADUCTION] **Commandes d'expédition.** Lorsque les commandes de l'expéditeur ont fait l'objet d'une répartition de la capacité conformément à la règle 14, l'expéditeur est réputé avoir passé une commande correspondant à la commande d'expédition précisée dans l'avis d'expédition, minorée du degré de répartition de la capacité (le volume attribué). Sous réserve d'une déclaration expresse dans un contrat, si l'expéditeur omet de commander un volume quelconque, la commande d'expédition mensuelle de l'expédition est réputée être zéro.

En plus de ces propositions, Trans Mountain a proposé de modifier le Tarif pour incorporer des limites de vérification à la règle 6.3 modifiée. Les limites de vérification représenteraient les volumes maximums soumis à une vérification pour une raffinerie ou un terminal donné qui est raccordé à une destination terrestre; les limites de vérification seraient établies d'après les antécédents de livraisons des installations. Trans Mountain n'a pas proposé de formulation précise pour la règle 6.3, puisqu'elle n'a pas formulé d'opinion relativement aux détails des limites de vérification fondées sur les antécédents de commandes d'expédition.

Les modifications proposées par Trans Mountain visent à clarifier le texte du Tarif. À cette fin, la demande propose une nouvelle définition à l'expression « destinations terrestres » que l'on trouve dans la règle 1.41 du Tarif actuellement en application. Le nouveau texte serait le suivant :

> 1.41 [TRADUCTION] **« Destinations terrestres »** s'entend des raffineries ou terminaux qui reçoivent les hydrocarbures acheminés par le transporteur et qui sont raccordés à Burnaby et Kamloops, en Colombie-Britannique, et aux destinations d'exportation.

En réponse à des questions provenant de l'Office, Trans Mountain a aussi proposé d'ajouter une définition de « Sumas, en Colombie-Britannique » et de modifier le terme « livrer » dans le Tarif afin qu'il soit clair et que tous comprennent que Trans Mountain ne peut pas livrer physiquement des hydrocarbures aux expéditeurs au point de livraison de Sumas.

> **« Sumas, en Colombie-Britannique »** désigne le point le plus rapproché de la frontière internationale, au sud de Sumas, en Colombie-Britannique, où la propriété des hydrocarbures passe de Trans Mountain Pipeline ULC à Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC.
>
> **« Livrer »** et les mots dérivés de celui-ci signifient que les produits ont été livrés par le transporteur à l'expéditeur ou à Trans Mountain Pipeline (Puget Sound) LLC au point de livraison.

Enfin, Trans Mountain a proposé un certain nombre de changements aux autres règles du Tarif pour les rendre compatibles à celles décrites ci-dessus.

Appendix IV

Attestation du dirigeant proposée par Trans Mountain

Pour les commandes d'expédition du mois de : _____

Destinataires : Coordonnateurs, service de logistique clients
Trans Mountain PipeLine ULC

Objet : Attestation du dirigeant (« attestation »)

Je, _____, (nom) suis _____, de _____(« expéditeur »). Au nom de l'expéditeur, et non en mon nom personnel, j'atteste ce qui suit :

1. Les termes qui commençaient par une majuscule dans le texte original ont le sens qui leur était donné dans le Tarif de transport pétrolier n° 92 – Règles et règlements régissant le transport de pétrole (en vigueur le 16 juillet 2013).
2. Je suis un dirigeant de l'expéditeur et ai le pouvoir de signer la présente attestation. J'ai obtenu l'information nécessaire à cette fin.
3. À la date des commandes mensuelles,
    a. l'expéditeur a la capacité et l'intention de fournir les volumes et le ou les types de pétrole visés par sa commande, à condition qu'ils soient acceptés par le transporteur;
    b. l'expéditeur confirme que les installations de distribution mentionnées dans la commande d'expédition de l'expéditeur pour le mois de commande sont en mesure de retirer ou de faire retirer les volumes commandés et le ou les types de pétrole du réseau.
4. À la date des commandes mensuelles, l'expéditeur dispose d'approvisionnements suffisants pour couvrir les volumes et le ou les types de pétrole à offrir aux points de réception indiqués, durant le mois visé. L'approvisionnement de l'expéditeur correspond à ce qui suit :
    a. la somme :
        i. des volumes que l'expéditeur prévoit produire et qu'il croit raisonnablement produire dans ses installations dans un délai suffisant pour qu'ils soient offerts durant le mois de la commande;

ii. les volumes que l'expéditeur a achetés d'une autre partie, et qu'il estime de façon raisonnable qu'ils seront disponibles sur le marché aux fins de l'achat et qu'il pourra offrir durant le mois de la commande d'expédition;

iii. les volumes que l'expéditeur a entreposés dans une installation capable de les offrir durant le mois de la commande;

b. moins les volumes qui :

i. ont été souscrits aux fins de livraison à un autre pipeline ou à une autre installation durant le mois où la commande d'expédition a été passée;

ii. ont été vendus ou pour lesquels d'autres engagements ont été pris avec une autre partie durant le même mois de la commande;

iii. ont été vendus ou pour lesquels d'autres arrangements ont été pris pour desservir un marché qui ne l'est pas par le réseau principal de Trans Mountain.

Signée le ___ jour de _____, _____.

_____

Nom et

titre

Société

Appendix V

Ordonnance AO-001-TOI-002-2013

ORDONNANCE AO-001-TOI-002-2013

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 15 octobre 2013 déposée auprès de l'Office national de l'énergie (l'Office) par Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain), aux termes de la partie IV de la *Loi*, visant à faire approuver des modifications au Tarif[13] touchant la procédure de vérification (la demande), sous le numéro de dossier OF-Tolls-Group1-T260-2013-06 01.

DEVANT l'Office, le 8 décembre 2014.

ATTENDU QUE Trans Mountain a déposé une demande visant à faire approuver des modifications au Tarif touchant la procédure de vérification des commandes d'expédition énoncées à la règle 6.1 du Tarif et les révisions au Tarif visant à intégrer des limites de vérification dans le but de régler le problème de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain;

ATTENDU QUE, provisoirement, Trans Mountain a demandé à l'Office d'ordonner à tout expéditeur incapable de fournir une vérification réalisée par une tierce partie autre qu'un membre du groupe qu'il produise une attestation d'un dirigeant, selon le modèle figurant à l'annexe 3 de la demande, pour satisfaire aux exigences de vérification du Tarif (l'ordonnance provisoire proposée);

ATTENDU QUE l'Office a reçu des observations des expéditeurs, des personnes intéressées et de Trans Mountain relativement à l'ordonnance provisoire proposée;

ATTENDU QUE, le 26 novembre 2013, l'Office a approuvé l'ordonnance provisoire proposée telle que présentée et a rendu l'ordonnance provisoire TOI-002-2013 (ordonnance provisoire);

ATTENDU QUE l'Office a ordonné que l'ordonnance provisoire demeure en vigueur jusqu'à ce qu'il rende sa décision au sujet de la demande;

---

[13] Le tarif désigne le Tarif de transport pétrolier n° 92 – Règles et règlements régissant le transport de pétrole (en vigueur le 16 juillet 2013) de Trans Mountain Pipeline ULC.

ATTENDU QUE les décisions concernant la demande sont contenues dans les Motifs de décision RHW-001-2013, Trans Mountain Pipeline ULC, au nom de Trans Mountain Pipeline L.P., de l'Office national de l'énergie en date de janvier 2015 (la décision);

ATTENDU QUE, dans la décision, l'Office ordonne à Trans Mountain de lui soumettre pour approbation un tarif et une attestation d'un dirigeant révisés au plus tard le 27 février 2015;

IL EST ORDONNÉ ce qui suit, conformément au paragraphe 19(2) et à la partie IV de la *Loi* :

Le point 2 de l'ordonnance provisoire est révisé et se lit maintenant comme suit :

2. La présente ordonnance provisoire demeure en vigueur jusqu'à ce que l'Office approuve le Tarif et l'attestation d'un dirigeant révisés de Trans Mountain, conformément à la décision.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young